المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظريـــة العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليميـة

تأليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا



الطبعة السادسة

القاهرة
دار النهضة العربيـة
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولى وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الاقليمية

تأليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هـذه طبعة أخرى من كتابى المنظمات الدولية ، أقدمها أساسا لأبنائى طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدمها هذا العام لأول مرة لأبنائى طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها فى تدريس مادة القانون الدولى بهذه الكلية •

واذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب الى المشتغلين بالقـانون الدولى والتنظيم الدولى بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذى يقتضى توسعا فى عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل التنظيم الدولى وهى الآن كثيرة ومتنوعة ، الا أن التوجه به الى الطلاب أساسا يجعلنا نفكر أكثر فى ضرورة الاقتصار على المبادىء والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقا وسطا فنعرض الأصول والمبادىء ولا نتوسع فى التفصيلات وان عرضنا لكثير من القضـايا الجـديدة والتطورات التى مرت بها نظرية التنظيم الدولى •

والله يوفقنا دائما الى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا •

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ، نعرض فى الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفى الثانى الأمم المتحدة • أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات الاقليمية والمتخصصة •

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت وكيف تطورت مع ايضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات، والشخصية القانونية لها •

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنيان الداخلى للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية حيث سنتناول بالدراسة المبادىء التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار فى المنظمة وكيف ينفذ وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة • أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، ووسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية •

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراستها الكتاب الثانى لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ، وندرس فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم والمبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها •• الخ •

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة الوكات المتخصصة والمنظمات الاقليمية ، لنتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الاقليمية •

الباب التمهيدى

فى

ظاهرة المنظمات الدولية

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هى هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة اختصاصات دولية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو عنصر التنظيم ، فالمنظمة الدولية تعبر عن وجود شخص قانونى له حقوق وعليه التزامات ، ولابد لتوافر ذلك من اقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات.

ويعبر الفقه الدولى عن هذا العنصر بتطلب أن يتوافر شرط الارادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة .

ويقصد بالارادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذى يسهم فى تكوين ارادة المنظمات الدولية هى الدول الأعضاء فيها ، الا أنه يجب أن يكون المحصلة النهائية لما يصدر من المنظمات ، مختلفا عن رأى كل دولة على حدة .

ويترتب على ذلك أن آثار التصرفات التى تجريها المنظمات لا تنصرف الى الدول الأعضاء كل منهما على حدة ، بل الى المنظمة

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا يستقل فى حياته القــانونية عن الدول التي أقامته لتحقق من وراء اسهامهافى عضويته هدفا أو أهدافا معينــة •

وقــد ثار خلاف فى الفقـــه حول مدى توافر الارادة والشخصية القــانونية بالتالى للمنظمــة اذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع • واتجه فريق الى القول بأن الارادة المستقلة لا تتوافر فى هذه الحالة • بل نكون بصدد ارادة مستقلة لكل دولة • ولانكون بصدد منظمة دولية• وانما أقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقـــات تعتمد على ارادات الدول الأعضاء • وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواقفها الصريحة عليهــا ، وتخضع لشروط الصحة والنفاذ الخاصـــة بالمعاهدات • واتجه فريق آخر الى القول بأن الارادة الذاتية توجـــد هنا أيضا ، لأن ارادة المنظمة تنصرف دائما الى احداث أثر معين ، بينما لا تنصرف ارادة الدول المشـــتركة فى التصويت الا الى مجرد واقعـــة التصويت ذاتها لذا فان دور ارادات الدول هنا مجرد الاسهام فى تكوين ارادة المنظمة ، وتقيــوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانونى مسستقل •

أما عن الشرط الثانى المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام • ويقصد بهذا الشرط أن توجـــد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتا طويلا ، وليس مهمة تنقض بعـــد تحقيقها • ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم •

ومع ذلك لا يعنى ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فان التأبيـــد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتمشى مع وجود أهداف ومصالح ذات طبيعة مستمرة •

ويميز هـــذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فالمؤتمر يعقـــد عادة لمهمة خاصة ينتهى بانتهائها ، بخلاف المنظمـــة التى تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة •

العنصر الثانى ــ العنصر الدولى :

ان عنصر التنظيم أمر لازم فى أى منظمة دولية أو داخلية ، أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ، وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(أ) الاسهام الحكومى : فلابد أن تكون الدول هى التى أنشأت المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن ذلك بأن المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك الدخول فى المعاهدات الدولية .

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديدمن الهيئات الأخرى التى تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ، ولا تنشأ على الخصوص بنـاء على اتفاق حكومى (١) ، وأن عملت فى حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيها المنظمات الدولية وهى المنظمة الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة .

وقد سبق أن ألمحنا الى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى نبهت الدول الى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير الحكومية للأنظمة الداخلية لدولة معينة أو لعدة دول ، ومع ذلك يوجد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، اما بأنها تلعب دورا فى تشكل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهما

---

(١) عرف المجلس الاقتصادى الاجتماعى المنظمات الدولية غير الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية» .

فى نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) •

وقـد نظم ميثاق الأمم المتحـدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة فى المـادة ٧١ التى نصت على أنه . « يجوز للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخـذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية فى المسـائل التى تدخل فى حـدود اختصاصه » • وقـد أقام المجلس بالفعل نظاما للتشاور مع هذه المنظمات للاسـتفادة من خبراتها فى مجالات اختصاصـه (٢) • كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم فى أعمالها عن طريق نظام استشارى . وبأبداء آراء غير ملزمة •

على أنه من المناسب أن نشـير الى ضرورة التمييز بين المنظمات الدوليـة غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئـات التى تتكون من الأشخاص فى النطـاق الدولى ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التى

---

(١) احمد سويلم العمـرى ، الأمم المتحـدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، ابريل ١٩٦٨ ص ٩٤ •

(٢) وضع هـذا النظام فى البداية بقرارات من المجلس اصـدرت فى ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقـد أصـدر المجلس نظاما جديدا فى ٢٥ يونيه ١٩٦٨ وبمقتضى هـذا النظام الجـديد وضعت شروط دقيقة لمن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التى تتخـذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصـل بهـا الى الوقف من النظام الاستشارى أو الشطب منه . كما قيـد المجلس طريقـة التمثيل والتعاون عن طـريق التصويت الاستشارى ويبدو أن الدافع الى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشـطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التى تستهدفها الأمم المتحدة فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .

يراجع فى شرح ابعاد المشـكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقـة الاشارة اليـه ص ٣٢٥ ، ومقالا له بالمجـلة المصرية للقـانون الدولى ، المجلد ٢٧ بعنـوان :

« Firmes multinationales et relations internationales ». p. 40.

تتكون فى داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية فى الخارج ، بل ان منها مؤسسات خاصة تسعى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجى ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين.

والمميز الرئيسى بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية يتصل بالهدف ، فهو الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة فى الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولى فى الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثانى الذى يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولى وترتبط الوظائف التى تقوم بها المنظمات بالأهداف التى يسعى التنظيم الدولى الى تحقيقها بشكل عام فى هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبحث هذه الأهداف فى البداية ، ثم نبحث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفا يبتغيه الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبعان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولى .

هدف تحقيق السلم الدولى :

ان نظرة فاحصة لكل المجهودات التى تبذل فى النطاق الدولى ترينا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التى جلبت على الانسانية مرتين خلال جيل واحد أحزانا يعجز عنها

الوصف(١) • ويعد هذا هو الهدف الرئيسى لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهاء من يربط كل أنشطة المنظمات الدولية بهذا الهدف (٢) ، وذلك على أساس أن تحقيق الرفاهية أو الكفاية الدولية انما يستهدف فى النهاية تحقيق السلم الدولى او تجنب ظاهرة الحرب • ويبدو أن هذا المنطق هو ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلام ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، انطلاقا من الارتيات فى صحة تصويب هدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة ، على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات (٣) •

ولذلك فان الميثاق قد أخذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولى هى منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سوف نفصل فيما بعد •

وأساس اهتمام المنظمات الدولية بمنع ظاهرة الحرب ، هو التطورات العديدة التى ألمحنا اليها فيما سبق ، وجعلتها

---

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة عبد الله العريان ص ٣٠٠ •

(٣) يراجع فى التفاصيل : كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعدها الدكتور حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها .

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالنسبة لطابع العالمية ، فان الحرب الحديثة اذا ما قامت فى منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم فى العالم بين معسكرين شرقى وغربى ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما • وبالنسبة للشمول ، فان الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة فى جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى فى المجهود الحربى ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوى وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية فى كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بعدم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتى تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين(١) •

لذلك كان من الطبيعى أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولى هو المطلب والهدف الرئيسى الذى نجده فى مواثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التى لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب •

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى والاقليمى على السواء فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السليمة ، ولقمع العدوان • أو ما يسمى منهج الأمن الجماعى •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ — ص٢١

هدف الأمن الدولى :

ونقصد بالأمن الدولى هنا مفهوما خاصا ، هو تهيئة الأحوال لقيام السلم الدولى أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهدف الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجد أن هذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجه الى تقوية التعاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التى تتحسن فيها العلاقات بين الدول ، على أساس أن ذلك يؤدى فى النهاية الى تحقيق السلم ومنع الحرب .

وكذلك يفرق بين السلم السلبى Negative Peace والسلم الايجابى Positive Peace على أساس أن الأول يهتم بكيفية ابعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب . فى حين أن الثانى يهتم بوضع أنظمة تقربها من بعضها البعض حتى تتعاون وهو يعتمد على دور المصالح المشتركة للمجتمع الدولى ، يركز عليها ويقويها حتى يقوم النظام الدولى على صرح متين ، لا يمكن هدمه بسهولة . ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المشكوك فيه امكان منع الحرب بأسلوب السلم السلبى ، طالما ظلت الأسباب التى أوجدتها قائمة ، لذا من الضرورى أن يقوم نظام للعدالة مقبول بشكل عام من الدول a commonly accepted order of justice (١) .

وقد استخدم الميثاق اصطلاحى السلم والأمن الدوليين بشكل لا يعنى الترادف ، وانما ينطوى على أن الميثاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر (٢) .

---

(١) حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦

(٢) نلاحظ انه فى معظم النصوص التى ورد فيها السلم الدولى ، اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولى (المواد ١ فقرة ١ ، ٢ فقرة ٦ ، ١١ فقرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين عن ان الميثاق قد أراد بكل من هاتين العبارتين معنى مختلف . ويراجع فى التفاصيل :

J. M. Domenach, our moral involvement in development U. N. Information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمةلها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة « ديباجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة • أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى (ديباجة الميثاق) •

وهكذا ففى عالم ملىء بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفى أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفى أن ننشأ جهازا تنظيميا تعرض عليه المنازعات التى تقوم بين الدول • فالى المدى الذى تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فان السلام لا يمكن أن يستمر • وبعبارة أخرى فانه فى عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذرى والفناء الشامل لا يمكن أن يستمر العالم الا بازالة جذور المنازعات التى يؤدى استمرارها الى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولى أن ينشىء أنماطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادىء يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة • وعلى حد تعبير هامبرو ، فان على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولى • ان علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج الى تضامن دولى أكبر فى المستقبل • لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولى القديم ، وينبغى على القانون الدولى أن يعنى بشكل جدى بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتى تقود بالأشخاص فى النهاية الى استخدام العنف » •

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر • فالظلم الشديد الناتج عنه — والذى يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتماله الى الأبد ، واذا ما بلغ درجة حادة فى مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فانه قد يسوقه الى استخدام العنف • وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع • كمالا يمكن حصر أضراره فى نطاق الدولة التى يوجد فيها • فهو يؤثر فى مصالح المجتمع الدولى ككل ويضر بها على حد سواء (١) •

ونجد هذا المعنى فى عديد من مواثيق المنظمات الدولية والمتخصصة • ونذكر منها تلك العبارة التى جاءت فى ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) « ولما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فانه ينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » •

وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولى ، حاجته الى التعاون بين مختلف الدول • بتركيز الانتباه الى نواحى الاهتمامات المشتركة للبشرية ، وبغرسها عادات التعاون التى تؤهل الكائنات الانسانية ، وتعدها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الايجابى ، محل توقع النزاع العقيم • وأنشئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبادلة ، والتى تبدو ذات قيمة كبيرة جدا فى نظر المستفيدين منها • الى الحد الذى يجعلهم يتجنبوا الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجاء الى الحرب •

ويتصل بتحقيق الأمن الدولى تخليص العالم من الظاهرة الاستعمارية التى سادت خلال القرن الماضى وأدت الى سيطرة

---

(١) يراجع فى التفاصيل :
W. Verwey, economic development.
Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على اخضـــاع شـــعوب عـــديدة لمعـــاملة غير انسانية • لذا نجـــد دوافع التحرر والاســـتقلال أحـــد الدوافع الهـــامة لقيـــام المنظمات الدوليـــة على ما يتضح فى ميثـــاق منظمـــة الوحـــدة الافريقية الذى نصت المـــادة الثانية فيـــه على أن أهداف المنظمـــة :

١ ــ تنمية وحـــدة أفريقيا وتضامنها •

٢ ــ الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها •

٣ ــ القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله من القارة (١) •

المبحث الثانى

نشأة المنظمات الدولية وتطورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التى تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية المشتركة ، والتى تكتسب استقلالا ذاتيا عن الدول التى أنشأتها(١) وتثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شخصيتها القانونية ، والارادة الذاتية التى تتمتع بها ، والاختصاصات التى تستطيع ممارستها ... الخ . والتى ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعنينا الآن هو ايضاح الوقت الذى نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت فى الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التى أدت الى قيامها(٢) .

نشأة المنظمات الدولية :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولى فهى ليست فى الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت فى نطاق أمانات المؤتمرات . ومن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهى تستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا فهى تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحاول الحصول على مواقف متسقة للدول ، ولكنها لا تفرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلى

---

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 57.

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقي من الدول ... الخ .

ويبقى أن نبحث عن الوقت الذى تحقق فيه هذا الوجود ، وهو النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، والذى وجدت فيه أكثر من منظمة دولية . وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليبا وأشكالا جديدا .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هى تلك التى تبدأ من مؤتمر فينا عام ١٨١٤-١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطور الفعلى للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثانى من القرن التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هى مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى شهدت انشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية فرساى ، والتى امتدت الى انشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ، لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهى تبدأ من نهاية الحرب الثانية وتمتد حتى اللحظة الحاضرة ، وهى التى شهدت قيام منظمة الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها فى تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن القاء الضوء على كل مرحلة منها .

(أ) المنظمات الدولية فى الفترة من ١٨١٥ الى ١٩١٤ :

١ ـ المؤتمرات الأوربية[٢] :

يعتبر مؤتمر فينا اللبنة الأولى التى سبقت ظهور المنظمات

الدولية بمعناها الحديث خلال القرن التاسع عشر • فلقد كان الهدف من هذا المؤتمر هو اعادة الأوضاع الى ما كانت عليه فى القارة الأوربية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلم من خلال النظام الأوربى الجديد الذى كان قد ظهر منذ فترة وجيزة •

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوربى Concert of Europe تعبيرا واقعيا على النحو الذى تضمنته اتفاقية شامو Chaumont فى أول مارس عام ١٨١٤ • حقيقة لم يتضمن الاتفاق انتهائى للمؤتمر نصا صريحا يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فان الحلف الرباعى الموقع فى ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائى لنابليون ، قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤوساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك • وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوربية المحاولات الأولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيها فكرة اشراف الدول الأوربية الكبرى على السلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام • وقد أبرمت الدول الأوربية العديد من الاتفاقات التى تؤكد هذا الوضع ومنها التحالف المقدس Sainte alliance والحلف الرباعى • وتعبر اتفاقات لاهاى التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تتويجا لهذه السياسة حيث حققت العديد من الانجازات الهامة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحياد(٢)•

٢ — الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة • ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعا دوليا احتاج لتحقيقه قيام هيئات دائمة

---

(١) يراجع مؤلف سورنس السابق الاشارة اليه ص ٥٨ — ٥٩

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations, New York 1967, P. 7.

لهـا ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية فى الدول الأخرى • وقــد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ الى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة •

وقد تنوعت المصالح والخدمات التى تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتحــادات اللجنــة الدولية للصـليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلمانى الدولى عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولى ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات شأنا كبيرا جعلهـا تكون اتحادا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سـمى اتحـاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولى مهمة التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات •

ونستطيع أن نقرر مع البعض(١) ان هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هى البداية الحقيقية التى تطورت من عنــدها فكرة المنظمــة الدولية العامة • ذلك أن تحديد شروط العضوية فى هذه الاتحــادات وكذلك ممارستها لانشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفى كثـير من الاحيان ، احتاجت اعمال بعض هذه الجمعيات الى ابرام معاهــدات بين الدول مثلما وجد فى حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ — ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

وفى العــديد من الحقول التى بدأت تتكون فيها اتحــادات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلهــا ولتقوم الدول بالعمل فيهــا بدلا من الأفراد •

حقول الموازين والمقاييس فقــد تكون اتحــاد خــاص فى هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك الى اتحاد بين الدول يعمل فى هذا الحقل ،

---

(1) Bowett. The law of international institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذا تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل الى منظمة العمل الدولية(١) .

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات ان التعاون بينها فيها يكون مثمرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامة التى تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان ذلك في الغالب عن طريق التطور من الاتحادات الخاصة الى الاتحادات العامة .

٣ — الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فينا الذى عقد عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحها سلطات تشريعية قوية . فقد اعطاها حق تعديل النظام الأساسى لها ، وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية في الاقليم التى تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة . ونفس الوضع تقرر عندما أنشئت اللجنة الأوربية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ ، ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، والبو عام ١٨٤٩ وغيرها(٢) .

النقل بالسكك الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوربا منذ زمن بعيد . وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرفق يقبل بطبيعته الادارة الدولية . ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس الاتحاد الدولي للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

---

(١) رويتر ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق .

(2) P. Reuter, institutions internationales, 1969 P. 187.

بشل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية فى نطاق هذا المرفق(١) .

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة .

وقد كان الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union هو الذى عهد اليه بهذه المهمة . وقد تكون له مكتب ادارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح فيه بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت .

وبتوالى الاكتشافات فى هـذا النطـاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعتبـر الاتحـاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية .

البريـد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ .

حقل الشئون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد حقل الاتصالات هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى،

---

(١) يقرر بويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتحـاد ، الا ان اجهزته لم تكن تملك سلطات تشريعيـة حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمـرات التى تنعقد دوريا وتجمـع بين ممثلى الدول الاعضـاء ، ويضيف انه على الرغـم من ان « المكتب » الذى يتمتع باختصاصات فنيـة لم تكن له سلطات تسوية ، الا انه كانت له سلطة تحكيمية فى المنازعات التى تنشب بين الدول الاعضاء .

بحكم أن الأمراض لا تعرف الحدود • وتم تأسيس مكتب دولى للصحة العامة فى باريس عام ١٩٠٣ • وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته •

الشئون الاقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التى أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد صناعة السكر (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعى الدولى (عام ١٩٠٥) •

الشئون العلمية :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولى للموازين والمقاييس (١٨٧٥) • وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث • ونظرا لأنه كان يشترط الاجماع لصدور القرارات فى معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة(١) •

ومع ذلك فهناك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لانشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمى ، بعد أن نجحت وحققت العديد من المنافع للدول(٢) •

---

(١) بول ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ • محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢ •

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ •

يمكن أن نذكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية فى هذه الفترة : الأولى هى الأجهزة الاستعمارية التى انشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية فى الشرق الأوسط وفى الشرق الأقصى ، والتى كانت تستهدف توحيد مجهودات الدول الاستعمارية فى بعض المسائل التى تمس مصالحها كالمسائل الصحية (لجنة القسطنطينية ، لجنة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم ، والتي أدمج ميثاقها في اتفاقيات الصلح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولى• ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الاقليمية الأخرى كالحلف الصغير ، والحلف البلقاني ، وميثاق سعد أباد ••• الخ •

واستمرت الاتحادات الدولية التي وجدت في المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا في هذه الفترة • وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية • وقد وضع عهد العصبة مبدأ اشراف العصبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا •

ونظرا لتعدد المنظمات الدولية في هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود •

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على الفور منظمة

بوخارست ، لجنة طنجة) ، أو المسائل المالية (لجان الدين العثماني والمصري واليوناني والمراكشي والصيني) ، أو المسائل المتعلقة بالاتجار بالرقيق (مكتب زنزبار ومكتب بروكسل) . والثاني هو الاتحاد الأمريكي ، والذى نتج عن التقارب الثقافي والتاريخي بين دول القارة الأمريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربي في شئون القارة الأمريكية . وقد ظهر هذا التقارب في المؤتمرات الدورية العديدة التي بدأت تنعقد منذ عام ١٨٩٩ ، والتي أقامت « مكتبا » هو بمثابة اتحاد أمريكي يقع على عاتقه التحضير للمؤتمرات الأمريكية . انظر محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣١ .

عالمية أخرى هى الأمم المتحدة • ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التى انتصرت فى الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيام بأى عمل هام • ولكن هذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى الى الأمم المتحدة ، لولا أن استقل العديد من الدول الجديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة الى المنظمة ولكن فى الفرع الذى لا تسيطر عليه الدول الكبرى • وأعنى به الجمعية العامة(١) • ومن ناحية أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى فى مختلف قارات العالم تحاول أن تنجح فيما أخفقت فيه الأمم المتحدة •

وقد أدى التطور العلمى الى نشأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة اليونسكو وغيرها •

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد بشكل مستمر قيام منظمات دولية فى النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بل أن قد بدأت تقيم الى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حدث بالنسبة للأمم المتحدة •

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطى كافة وجوه النشاط البشرى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمى العصر الذى نعيش فيه بعصر التنظيم الدولى •

---

(١) بدأ مجلس الأمن يمارس مسئولياته ويستعيد وضعه فى المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الأمريكى السوفيتى الأخيرة ، كما تجلى بوضوح فى معالجة الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى للنزاع الذى نشب فى الشرق الأوسط بعد ٦ اكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل •

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتى منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها • ونبادر الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذى يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هى معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات •

أولا — العضوية :

من أهم التقسيمات التى تجرى للمنظمات الدولية تقسيمها على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام اليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذى تمارس فيه نشاطها • وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية • وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، وبسط نشاطها الى كل العالم • والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الاقليمية — فهى على العكس — لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينه ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحده الأفريقية ، وجامعة الدول العربية •

---

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٦٥ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ . فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ٢٤٩ .

ومن الفقه المصرى : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤ محمد طلعت الغنيمى ، الأحكام العامة فى قانون الأمم . التنظيم الدولى ، الإسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣٠ . عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات . محمد سامى عبد الحميد . قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨ ص ٥٠ ، الطبعة الثالثة ١٩٧٢ ص ٤٢ .

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن تطورات عديدة قد أضافت أبعادا أخرى الى هذا التقسيم : فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تنشأ فى اطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقا بين مجموعات من الدول الأعضاء فى هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة فى هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية تشعر أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء فى الجامعة العربية • وتمثل أوربا أيضا حقلا للتجارب النشطة فى هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التى تبتغيها •

ومن ناحية أخرى فلقد أوجدت هذه التطورات نوعا آخر من المنظمات الاقليمية التى تجمع دولا من مناطق جغرافية متعددة ولا يسمح — مع ذلك — كافة الدول بالانضمام اليها • ويطلق البعض عليها اصطلاح عبر الاقاليم interrégionales • والنموذج الواضح لذلك هى منظمة حلف الاطلنطى حيث تضم الى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوربية ، وتغطى هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثا المنظمات التى تقوم بنشاط فنى أو اقتصادى يتصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجى الكاكاو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولى للسكر ••• الخ » •

وسواء أكانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فان هناك شروطا لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات • انما لا نجد فى مواثيق المنظمات العالمية شروطا تتصل بصفة العضو فى حين نجد ذلك أمرا أساسيا فى المنظمات الاقليمية • فبالنسبة للانضمام الى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفى باعلان الرغبة فى الانضمام وقبول أحكام الميثاق • ويشترط ميثاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، فضلا عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها • أما في منظمة الوحدة الأفريقية، فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية •

ثانيا — الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة • والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة • ولقد أوكل ميثاق سان فرانسيسكو الى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وحتى العمل على تنمية حقوق الانسان والاشراف على ادارة أقاليم دولية • ونجد نفس الوضع في المنظمات الاقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية •

ومع ذلك فغالبية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية • وتغطي هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريبا سواء في جانبه المالي أو الاقتصادي أو الاتصالي ، أو الصحي أو الثقافي ••• الخ •

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلا • فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج الى جهود دولية للتنسيق بينها • بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعا أو مؤقتا في حالات أخرى • فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل — كمنظمة شمال الاطلنطي — على بحث الخطط العسكرية لدولها مع اهمال التعاون الاقتصادي بينها • لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساسا ، الا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية • كذلك فرغم أن المنظمات الأوربية

الثلاثة الفحم والصلب والسوق الأوربية المشتركة واليوراتوم منظمات ذات أهداف اقتصادية الا أن الهدف النهائى الذى تمهد له اليوم هدف سياسى وهو قيام أوربا القوية المتحدة • وحتى لو لم يتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه بين الدول الأعضاء وخارج دائرتهم •

ثالثا — السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى علاقات متعددة فى النطاق الدولى • ولا يمس قيام المنظمات الدولية هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول فى مجالات اختصاصها • لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل فى عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يحلو للبعض أن يسميها(١)• وتعتبر الأمم المتحدة — على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جميعتها العامة) وكذلك المنظمات الاقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى السيادة •

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وانما تمثل بدءا لمجتمع فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على تجميع وظائف وأنشطة تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات دولية دائمة تتمتع باستقلال وبارادة متميزة عن الدول المؤسسة لها • وهى تعبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

---

(١) تراجع رسالة الدكتور الشافعى محمد بشير بعنوان نظرية الاتحاد بين الدول ، وكتابه « المنظمات الدولية » ص ٤٧ •

ازدادت تحررا من كل الدول أو مجموعات الدول التى أنشأتها ، واقتربت من صورة الدولة الاتحادية أو الاتحادات الدولية التي لا تسير عادة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وانما تنشأ هيئة أو سلطة عليا مشتركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تام عن هذه الدول فى المسائل المعهود اليها بها • وقد أوجد هذا التطور ظاهرة فوق القومية التى أشرنا اليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التى تقوم على هذا الأساس :

١ — أنها لم تنشأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولى وأهم النماذج التى تمثلها هى المجتمعات الأوربية (الجماعة الأوربية للفحم والصلب ، السوق الأوربية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكن يمكن أن نضيف اليها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى •

٢ — أن هذه المنظمات تمهد لتنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة ، وسوف تؤدى الى قيام قانون دولى يختلف عن القانون الحالى ، وعلى الخصوص فى انشاء الهيئات المشتركة التى تمارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه المنظمات لم تنقل الدول الأعضاء حتى الآن الى شكل الاتحاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحويل السلطات من الدول الأعضاء الى المجتمع ينحصر فى حقول معينة ، وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيق وتطوير الوظائف المعينة التى نقلت الى المجتمع بمعاهدة متعددة الجوانب • والثانى : أن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية لم تخول كلها الى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيذية للمجتمعات الأوربية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تمثل سوى جمعية مؤلفة من ممثلين للبرلمانات القومية للدول الأعضاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا يبدو فى المرحلة الراهنة اذن أن تأخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمى فى كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند حد العلاقات بين متساويين ، وانما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذلك يتمثل التوحيد فى نطاق بعض المسائل • وهذا بلا شك يقتضى تنظيما جديدا يستطيع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولى • وهذا التنظيم يدخل فى نطاق القانون الدولى ما لم يتم الاتحاد الكامل الذى من شأنه أن يلغى النظام الدولى الحالى ، ويجعل التنظيم مسألة داخلية تقوم بها الهيئات الجديدة •

٣ — أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولى كله فى المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للتباين الايديولوجى والسياسى والجغرافى الضخم بين مختلف الدول • لذلك نرى الظاهرة فى النطاق الاقليمى بحسب الأصل • أما ما وجد منها على المستوى الدولى ، فانها تمارس اختصاصاتها فى نطاق محدود للغاية وفى مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية •

٤ — تعبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة فى ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهى أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحتاج على الخصوص على تحديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة •

هذا والى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الاتحادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المادية التى لا يترتب عليها أى أثر قانونى كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) •

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدوليـة على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتى(١) :

١ — توجد منظمة واحدة لها صفة العالمية فى العضوية والعمومية فى الاختصاص وهى منظمة الأمم المتحـدة • وتختلف سلطات الهيئات الممثلة للأمم المتحـدة ، وان دخلت جميعهـا فى نطاق المنظمات التعاونية ما عدا التدابير التى يمارسـها مجلس الأمن فى حالة الأمن الجمـاعى •

٢ — توجد نسـبية ليست صـغيرة من المنظمات الاقليمية العامة الاختصـاص ، والتى لا تتمتع الا بسـلطات محـدودة • وبجانب ذلك فتوجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات الاقليميـة المتخصصة ، أو التى تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية • وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سـلطات محدودة • ولقـد أوجدت تطـورات أخرى منظمات اقليمية متخصصة ذات اختصـاصات واسـعة مثـل السـوق الأوربيـة •

---

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف أو الوظائف التى ينبغى تحقيقها الى منظمات سياسية (الأمم المتحـدة ، مجلس أوربا ، ومنظمات اقتصادية (المجتمعات الأوربية) ومنظمات عسكرية (حلف الأطلنطى) ومنظمات اجتماعية (منظمة العمل الدولية) • وانظر فى هـذا التقسيم فيلاس ، المرجع السابق ص ٣٥٠ • وقد انطلق البعض من منطق قيـام بعض فروع المنظمات بوظائف شـبه تشريعية وأخرى بوظائف شبه قضائية وتنفيذية الى القول بامكان تقسيم المنظمات وفقـا لهذه الوظائف — راجع مفيد شهاب — المنظمات الدولية ١٩٧٣ ص ٥١ — ونحن نرى صعوبة اقـرار هـذا التقسيم لعدم وجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس احدى هـذه الوظائف بشـكل مستقل وكامل • فمثلا محكمة العدل الدوليـة والمحكمة الأوربية لحقوق الانسان تعـدان فروعا لمنظمات اخرى — كما لا توجـد منظمات متخصصة فى الوظيفـة التشريعية وانمـا قـد تقوم بعض المنظمات بوظائف شـبه تشريعيـة عند ممارسة وظائفها • وبالجملة يصعب القول بوجود منظمات تمـارس عمليـات تنفيذية فقط • والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبه تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية فى بعض الأحيـان فى نفس الوقت •

المبحث الرابع

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

أثار الفقه القانونى الدولى منذ وجدت المنظمات الدولية ، مشكلة حول ما اذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا .

فاتجه البعض الى نفى اسباغ الشخصية القانونية على المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هى الشخص القانونى الذى له أهلية الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق فى النطاق القانونى الدولى ، وأن المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر فى شخصيتها ولا تنتقل اختصاصاتها اليها .

ويبدو أن هذا الرأى قد ساد فى وقت لم يكن للمنظمات الدولية أهمية كبيرة أو كانت — بعبارة أخرى — فى بداية نشأتها ، لذا لايستحق هذا الرأى أية مناقشة ، وانما الذى يستحق المناقشة هو مدى توافر الشروط التى ذكرناها لقيام المنظمة وهى الشروط التى تتصل بالتنظيم وبالاختصاص الدولى ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، والا كانت هيكلا شكليا لا وجود له فى الواقع .

واذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة فى المنظمة ، كان لها الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

وبتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمة الآن نجد أن المقومات اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهى الادارة الذاتية ، وممارسة اختصاصات دولية ، متوافرة فى المنظمات الدولية .

وهذا الذى وصلنا اليه هو نفسه ما انتهت اليه محكمة

العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر عام ١٩٤٩(٢) • فلقد رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية • وقد أسست هذا الرأى على عدة حجج هى :

١ — أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمرا أساسيا لانجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها فى الميثاق ، وأنه لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية •

٢ — « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولى ، تملك السلطة — طبقا للقانون الدولى — فى أن تأتى الى الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم وحدهم » •

وواضح أن الحجة الأولى التى ساقتها المحكمة تتصل بفكرة الاختصاص وأن الحجة الثانية تحلل فكرة الكيان الذاتى أو الادارة الذاتية التى تنشئها الدول • ويسلم معظم الفقهاء بأن ذلك الذى قررته المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح — من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها — أن الوصول الى

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٧٤ •

(2) I. C. J., Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة فى هذا الرأى أن الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود اجهزة معينة لها اختصاصات محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بان يقدموا للمنظمة كل مساعدة ، وبأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الامن ، وبأن يعطوا المنظمة الاهلية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على أساس قيام شخصية قانونية واضحة للمنظمة •

الأهداف وممارسة الوظائف لا يتأتى — بصورة كاملة — الا بالاعتراف المنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص الصريح على ذلك فى ميثاقها ؟

يندر أن نجد نصوصا صريحة تقرر الشخصية القانونية للمنظمات الدولية فى المواثيق الأساسية لها . ومع ذلك فيإذا ما وجد مثل هذا النص فانه يلزم الدول الأعضاء بقبول المنظمة كشخص قانوني مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن — بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولى — أن يقوم بها سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانوني للمنظمة تجاه الدول غير الأعضاء . فاذا ما ثار شك لدى شخص قانونى آخر فى اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فان نصا صريحا بهذا الشكل يساعد فى حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضرورى أن يوجد مثل هذا النص لكى نسلم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . واذا ما اتفقت مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات دولية ، فان ذلك لا يمكن تفسيره الا على أساس أنهم يريدون منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسي فى هذا الشأن هو المعيار السابق ايضاحه ، أى معيار الاختصاص الدولى(٢) .

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .

(٢) يراجع شرمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٢٨ ، عبد العزيز سرحان ، المنظمات الدولية ، الطبعة الأولى ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التى تثبت للمنظمات هنا تثبت لها فى مواجهة الكافــة ، وليس بالنسبة للأطــراف مقط على مــا يرى البعض(١) ، وهــذا ما قضت به محكمة العدل الدوليــة فى حكمها المشــار اليــه .

(١) يقول الدكتور محمد حافظ غانم فى هذا المعنى انه « من المقرر أن شخصية المنظمات الدولية تنتج آثارها فى مواجهــة الدول الأعضــاء ولا تنتج هذه الاثار فى مواجهــة الدول الاخرى . والسبب فى ذلك ، الدول غير الاعضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمــة الدوليــة ومن ثم لا تلتزم بأحكامها . كما أن سريان آثار الشخصية الدولية للمنظمة فى حق غير اعضائها قد يضر بمصالح هذا الغير الذى قد يجد نفسه مضطرا لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصــود على الــدول فقط .. » .

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص٥٦ .

وينكر الدكتور على صادق أبو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية مع تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المــألوف فى الفقه من ربط الاهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد أن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية فى مواجهة الاعضاء وغير الأعضاء على السواء ، لأنه متى توافرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فانها تعمل ، فى مواجهة الأعضاء وغير الاعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكده الواقع الدولى .

المبحث الخامس

حــدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

اذا كان الفقــة الدولى الغــالب قــد أعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونيــة ، الا أنه لا يسلم للمنظمات بكافــة الحقــوق والاختصاصات التى تتمتع بهــا الدول ، الشخص الدولى الأساسى .

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا من توسع اختصاصات المنظمات الدوليــة . وســنبحث فيما يلى معيــار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها فى مبحث أول . ثم نتحدث فى مبحث ثان عن نظــرية الاختصاص الداخلى باعتبارها القيـــد الرئيسى الذى يرد على اختصاصات المنظمات الدولية .

أولا ــ ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها :

اذا كان الاتجاه الغالب فى الفقه ينحو نحو الاعتراف بالشخصيه القانونية للمنظمات الدولية ، فان هذا لا يعنى ، مع ذلك ــ المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسبب وجود اختلافات جوهرية بينهما . وحينما سلمت محكمة العــدل الدوليــة للمنظمات بالشخصــية القانونية ، لم تقــل أن حقــوقها وواجبــاتها تماثل حقــوق وواجبات الدول[1] . وبعبــارة أخرى فالمحكمة قــد رأت أن المنظمــة شــخص قانونى دولى ، وقابل لحيــازة حقــوق وواجبات دوليــة أما مدى هــذه الحقوق والواجبــات فيعتمــد على أغراض ووظائف المنظمــة كما حــددت فى ميثاقها ، وكما تطــورت

(١) يراجع فى تفاصيل هذه المشكلة :
Mannel Rrma - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations. B. Y. I. L. 1970, pp. 180.

فى العمـل الدولى(١) .

وعلى ذلك فان القـدر من الحـقوق والالتزامات الذى ينبغى الاعتراف به للمنظمة ، انمـا يتـوقف أولا وأخـيرا على أهـدافها ووظائفها المنصـوص عليها فى ميثاقها أو المفهومة ضمنا من المعاهدة المنشئة لها : منظورا اليهـا على أساس صورتها المتبلورة من خـلال ما جرى عليـه العمـل . وبذلك فان الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعـة وظيفيـة de caractère fonctionnel (١) وتتوقف على مقـدار وطبيعـة الوظائف المنـوط بالمنظمة ممارستها ، لأن الشخصـية القانونية لـم يعترف بها للمنظمة الا لتؤدى من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصـور منطقيا أن تزيد فى اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظـائف .

ويرتب الفقـه الدولى على هـذه الحقيقة مجمـوعة من النتائج الهـامة :

---

(١) يراجع شرمرز ، قانون المنظمـات الدوليـة ، المرجع السـابق ص ٦٢٦ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمـات الدوليـة ص ١٨٧ وما بعـدها .

وتقول المحكمة فى هـذا المعنى أنه ليس نفس الشىء الذى يقـال عن الدولة . لأنهـا ليست دولة على وجـه اليقـين ، أو ان شـخصيتها القانونيـة وحقـوقها وواجباتها هى نفسـها الخاصـة بالدولة ... وما يعنيه ذلك أنما هو أنها شـخص من أشـخاص القـانون الدولى ، وقادر على حيازة حقـوق وواجبات دوليـة ، وأن لها أهلية فى الاحتفاظ بحقوقها عن طريق التقاضى .

« That is not the same thing as saying that it is a state which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of state .. what it does mean is that it is a subject of international law and capable of possess, international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by brning internationel claims . », I.C.J Reports 1949, 174

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٦٠ .

١ — تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نشاط وسلطات المنظمة ، ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول . كما أن هذه السلطات مقيدة بالهدف من انشاء أو بمعنى آخر بوظيفتها .

وتلتزم المنظمات بممارسة هذه الاختصاصات . فممارسة الاختصاصات ليس مجرد حق للمنظمة ، وانما هو واجب مفروض عليها[1] .

٢ — تتمتع المنظمات الدولية بكافة الاختصاصات والسلطات التى تكفل لها أداء وظائفها المقررة في الميثاق ، وحتى اذا لم يكن هناك نص صريح يتكلم عنها . وهنا يتحدث الفقه عن التفسير الوظيفى للمعاهدات . ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ينبغى أن تفسر وفقا للهدف الذى تبتغيه . ومن خلال مقتضيات وظيفتها التى تبدو من خلال التطبيق اليومى لنصوصها بصرف النظر عن ارادة الأطراف أو نياتهم . ففى نطاق المعاهدات العقدية ينبغى على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو ارادتهم . أما في نطاق المعاهدات الشارعة عموما ، والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بصفة خاصة ، فانه لا ينبغى أن تحكمها النصوص الماضية . وانما الحياة الآتية . فعندما تقوم المنظمات الدولية وتمارس عملها في المجتمع الدولى ، تكتسب حياة ذاتية وتتطور في العمل ، ليس طبقا لارادة الأطراف ، وانما وفقا للظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية ، فهى مثل السفن عندما تترك الترسانات التى بنيت فيها ، تبحر بنفسها ، ولا تحتاج الى أى رباط يشدها لهذه الترسانات . انه ينبغى عند تفسير المعاهدات أن ننظر دائما الى الأمام ، وليس الى الخلف . والنصوص ينبغى أن تظل بدون آثار ، أو أن تتعدل آثارها لكى تتمشى مع الهدف الملائم اذا .

---

(١) بول ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

كان تطبيقها يؤدى الى أضرار واضحة ، أو الى نتائج تغاير أهداف المنظمة التى تحكمها :

ثانيا — احترام الاختصاص الداخلى للدول :

أن التوسع فى تفسير مواثيق المنظمات ، لا ينفى ان اختصاص المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته • وفضلا عن ذلك فهو يلقى مقاومة من الدول • ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هو نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول • فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه اذا ما كانت الدول تعطى للمنظمات اختصاصات معينة ، فان ممارسة هذه الاختصاصات يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها • ذلك أنه نادرا ما تقوم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة عليها exclusives وحدها ، وانما على العكس تحرم المنظمة دائما من الدخول فى بعض الميادين •

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية فى كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص المادة ١٥ فقرة ٨ يقول أنه « اذا أدعى أحد أطراف النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل وفقا للقانون الدولى فى الاختصاص الداخلى البحت لأحد طرفى النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » •

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فان نص المادة ٢ فقرة ٧ جاء يقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل

لأن تحل بحكم هــذا الميثاق ، على أن هــذا المبــدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » •

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الأخـــر ، الا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحـــرم على المنظمـــة الدولية أن تتـــدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيهـــا عن طـــريق القانون الـــدولى » •

واستنادا الى هـــذا النص ، أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مـــداولات المنظمة ، وان كان من الملاحظ أن الجمعية العـــامة للأمم المتحدة لم تلـــق بالا الى مثـــل هـــذه الاعتراضات •

وتقـــوم هذه النظـــرية على فـــكرة الســـيادة التى تقتضى أن تعطى لكل دولة القـــدرة على حل مشـــاكلها الداخليـــة ، وتقـــرير سياستها الخارجية على الوجه الذى تراه يتفـــق مع مصـــــالحها • ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلى فى معاهـــدات التحـــكيم القديمة ، والتى احتوت على نصوص تحد من اختصاصـــات المحكمين فى المســـائل التى تتصـــل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالهـــا •

وكان أول نص صريح ورد فى هـــذا المعنى هـــو ذلك الذى جاء بعهد العصبة • ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة :

فنص عهـــد العصبة يجعل الأساس الذى يستند اليـــه فى الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولى ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولى هو الأساس • وبالتالى فهـــو يوسع من دائرة هذه المســـائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصـــا أوسع للادعاء بدخـــول المسألة فى اختصاصها الداخلى •

ومع ذلك فان العمل فى ظل الأمم المتحدة ، قـــد اتجه الى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد فى حدود ضيقة • والسبب فى

هذا الوضع هو تلك الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للمنظمة فى بعض المسائل مثل حقوق الانسان • فالملاحظ أن اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل فى كل ما يتعلق بحقوق الانسان ، ومن ثم فمن الصعب تحديد النطاق الخاص للدولة فى هذه المسائل • ونفس الوضع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالتوتر الدولى •

ويمكن أن نضع الأسس الآتية لمعرفة المسائل الداخلية :

١ — مسائل لا يثور الشك فى أنهـا لا تدخل فى النطاق الخاص للدولة : وهى تلك المسائل التى نظمت بواسطة القواعد العامة للقانون الدولى سواء العرفى أو الاتفاقى (المسائل المتعلقة بحصانات الدول وأجهزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) فى نطاق هذه المسائل تعمل الدولة من خلال المجتمع الدولى وتخضع لاختصاصات المنظمات الدولية بشأنها •

ويمكن أن ندخل فى نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التى — وان كانت — لا تزال فى منطقة مشتركة بين السياسة والقانون ، الا أنه يجب أن تنظم بواسطة القانون الدولى لأن طبيعتها تدخلها فى النطاق الدولى • ونذكر من هذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التى تهدد السلم الدولى •

٢ — جميع تصرفات الدولة التى لا تدخل فى الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيها الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذى تراه محققا لصالحها ، ولا يمكن فى هذه الحالة أن يتدخل القانون الدولى أو المنظمات الدولية فى تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعارض مع الأحكام العامة فى القانون الدولى • وتنفذ الدولة ما تكون قد التزمت به دوليا فى أى من هذه المسائل ، عملا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وهذه هى المسائل الداخلية بشكل عام •

٣ — وأخيرا هنساك طائفة ثالثة من المسائل تعد بحسب الأصل، من النوع الثاني ، ولكن لا يقوم أدني شك في اعتبارها مسائل داخلية ، وخضوعها للنطاق الخاص للدولة • وهي مسائل لا يمكن أن نتصور تنظيم القانون الدولي لها ، وذلك كالمسائل الخاصة بنظام الحكم في الدولة وبالنظام الاجتماعي ، وتكوين الحكومة والانتخاب ••• الخ •

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أساسا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التي تدخل في الطائفة الثانية الى النطاق الدولي ، عندما يتطور التنظيم الدولي العرفي أو الاتفاقي ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا في بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية • أما الطائفة الثالثة فهي بحسب طبيعة النظام القانوني لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فانها لو نظمت بالقانون الدولي وتدخلت فيها الدول الأخرى ، فان ذلك يعني اصدار حكم باعدام الدولة • ولا يمكن فيها أن نعتبر القانون الدولي أو قانون التنظيم الدولي قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وانما يتحول لكي يكون قانونا فوق الدول، وتنظيما يعلوها وينظم المسائل التي تقوم هي عليها • وواضح أن هذه المسائل هي التي نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص القاصر للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه •

وراجع تعليقنا على هذا الكتاب بالمجلة المصرية للقانون الدولي المجلد ٢٥ ص ١٩٦٩ .

الباب الثانى

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم مواثيق المنظمات الدولية القواعد التى تعمل على أساسها أجهزتها ، والطريقة التى تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولى فى معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سنتولى عرضها فى هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافات طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية فى خمسة فصول ندرس فى الأول المساهمة فى المنظمات الدولية • وفى الثانى أجهزة المنظمات الدولية ، وفى الثالث الأحكام المتصلة بالعاملين بها وفى الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفى الخامس القواعد الخاصة باعادة النظر فى مواثيقها •

الفصل الأول

المساهمة فى المنظمات الدولية

تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية مجموعة من المبادىء الهامة، أهمها مبدآن : الحرية، والدولية .

المبحث الأول

حرية المساهمة فى المنظمات الدولية

أولا — حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس فى بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة فى أن تساهم فى انشاء المنظمات الدولية . وحتى اذا قررت الاشتراك فى تكوين منظمة دولية، فان لها الحق فى أن تنسحب من المنظمة، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة فى نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(أ) انشاء المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا اذا ما نظرنا الى الطريقة التى تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضرورى أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية traité constitutif وتجرى العادة على عقد مؤتمر دولى تعد فيه الدراسات التحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه المعاهدة المنشئة للمنظمة . ويلزم لكى تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق(1) وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

---

(1) P. Vellas : Droit Intarnational Public. Instiuions Internationales. 20 edition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثلثي الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت .

ويمكن أن يتم انشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخل بمبدأ المساهمة من الدول فى المنظمات لسببين :

الأول : أن المنظمات التى تنشأ بقرار من المنظمة تعد فى الغالب الأعم ، فرعا للمنظمة يقتضى التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

---

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقا للأوضاع المقررة ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

وقد استقر العمل فى مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك فى المنظمات الدولية . ونشير فى ذلك الى فتوى قسم الرأى بمجلس الدولة الصادرة فى ١٩٤٨/١/٢٦ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرأى ، الفتوى رقم ١٨ والتى تطلبت لاشتراك مصر فى منظمة الصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنشئة لها ، عرض الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى فى ذلك الى احكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التى تقرر مساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التى تقرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمة لممثليها فى الدول المشتركة فيها ، فضلا عن تطلب اصدار بعض التشريعات لقيام المنظمة بمهمتها . وواضح أن هذه المسائل من بين تلك التى تطلبت الدساتير المصرية كلها — بما فى ذلك الدستور الأخير — تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولى العام فى احكام المحاكم وما جرى عليه العمل فى مصر ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٣٣ .

« فلقد صار من الحقائق السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد صارت منظمات فنية أكثر منها سياسية ، ويحقق ذلك انتشارا للمصالح وتلبية للحاجات الدولية المشتركة ، مما يزيد التضامن الاجتماعى ، فى النطاق الدولى ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية(١) » .

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية ... » المادة ٧/٢ ، كما نصت المادة ٦٨ على أنه « ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » .

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وإن تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفى الذى يمكنهما من ممارسة النشاط المعهود به اليها بكفاءة ، لهذا يسميها البعض بالمنظمات الداخلية l'organisations internes.

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية commission internes وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة فى كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمة التنمية الصناعية المنشأة عام ١٩٦٥ .

والثانى : أن دور المنظمات الدولية فى انشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر فى العادة على اتخاذ المبادأة فى الدعوة الى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة أمانتها ، وتجرى الدراسات التحضيرية فى مقارها ، وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدعو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول

---

(١) فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ .

ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين » .

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة فى الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئسية لها . ولا يمكن الزام أى دولة أن تعين عضوا فى أية منظمة دولية . ولها الا توقع على معاهدة منشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت فى الأعمال التحضيرية لها . ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وإن وقعتها . وهذا ما رأيناه بوضوح بالنسبة لمعاهدة فرساى التى أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكى ويلسون دور كبير فى اقرارها ، الا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة فى عضوية عصبة الأمم (١) .

(ب) حق الانسحاب :

يقابل حق الدولة فى الانضمام الى المنظمات حقها فى الانسحاب منها . ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، الا أنه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وإن لم ينص عليه صراحة . وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت أندونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوربا فى ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن أحست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكرى فيها ، وانسحبت فرنسا من الجناح العسكرى للحلف الأطلنطى عام ١٩٦٩ .

ولكن لما كان الانسحاب يرتب آثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فإنه كثيرا ما تلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يكفل وضع قيود على ارادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارىء .

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويدل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهـذا الشـأن :

١ ــ اشتراط الاخطار الكتابى وهو العنصر الأساسى الذى تقرره كل النصـوص •

٢ ــ اشتراط مرور فترة أولية يمتنع خلالها الانسحاب(١) •

٣ ــ اشـتراط انقضـاء أجـل ممن يسـمى بفترة التهـدئة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا(٢) •

٤ ــ تمييز الالتزامات القائمـة قبـل أن يتحقق الانسحاب • ومعظم الالتزامات التى تقصـد فى هذا المفهوم ، هى الالتـزامات المـالية ، على نحو ما نجد فى المـادة ٩ من ميثاق منظمـة الأغـذية والزراعة ، والمـادة ٥ من منظمة العمـل الدولـيـة ، والمـادة ٣ من عهـد عصبة الأمم • ويثير هـذا الشرط صـعوبات كثيرة فى نطـاق

---

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وان كنا نجـده فى المنظمات ذات الطبيعة العسكرية أو الادارية ، مثـل المـادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتى تسمح للدول الأعضـاء ان تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما أن منظمـة الأغـذية والزراعة تتطلب مرور أربع سنوات •

ولهذه الشروط فى الواقع أهمية ، فهى تساعد المنظمة على مقابلة ما تلقاه من صعاب فى بداية حيـاتها ، فضلا عن انه اذا كان يلزم لتحقيـق أهداف احـدى المنظمات استمرارها فتـرة معينة ، فان شرط المنـع يكون ذا فائدة ، واخيراً فان نص الزمن بالمنظمات يكسبها نوعا من القدسـيـة الامر الذى يتوقع معه ان يكون ميـل الدول الأعضـاء الى التحلـل من الاتفاقية امرا اقل احتمالا .

يراجع فى هـذا المعنى : محمـد طلعت الغنيمى ، الأحـكام العامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ص ٤٥٨ .

(٢) الأمد المتوسط لفترة العضوية فى المنظمات الدولية هو عـامان ، وان كان يقل الى عـام واحـد فى كثير من المنظمات « الاتحـاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، هيئة الصحة العالمية » •

المنظمات التالية • واذا ما أخذنا حالة البنك الدولى فى الاعتبار ، فاننا نجد المادة ٦/٤ تنص على استمرار مديونية الدولة ما دامت عليها قروض • ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصا تتكلم عن التزامات أخرى • من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذى يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر فى استمرار صحة الالتزامات التى تحملها من أى اتفاق عمالى « المادة ٥ »(١) •

(ج) حق الامتناع عن المساهمة فى نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة فى الامتناع عن المساهمة فى أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فان الأمر يختلف فيما اذا كان الوضع يتصل بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق فى الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك فى المداولات وهذا ما حدث عندما تغيب الاتحاد السوفيتى عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجا على احتلال فرموزا لكرسى الصين فى مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضا تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظه على جنوب أفريقيا الذى امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الابارتهيد • وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التى تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءا صوريا هو استحالة الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها • أما اذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فانه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل الى حد فصلها من العضوية •

ثانيا — حق ضم الدول للمنظمة الدولية :

لا تزال المنظمات الدولية مجتمعات ارادية بحكم قبول الدول

---

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٢٦ •

فيها اعتبارات عديدة ، والعضوية المطلقة من الشروط تمثل وضعا استثنائيا • ويخضع قبول الدول الجديدة فى المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء على قبولها أو رفضها بمحض ارادتها •

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد المنظمة الدولية •

الأولى : تعتبر أشدها تقييدا وتتمثل فى اشتراط الدعوة المسبقة l'invitation Préalables وهى طريقة النادى المغلق الذى لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء • وهذا هو النظام المعمول به فى المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل — عهد الاطلنطى »•

والطريقة الثانية : تتمثل فى تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافر شروط العضوية فيه • وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة فى نطاق منظمة الأمم المتحدة • ففى فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على قبول الدول التي تنتمى الى الفريق المعارض لها • ولم تنفرج الأزمة الا ابتداء من عامى ١٩٥٤ — ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من أنصار كل منهما • ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات فى القبول ، اذ تسعى الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب فى الانضمام . وذلك كوسيلة لكسب الأصوات • لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالفعل تضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى •

والطريقة الثالثة : هى أسهل الطرق وتتمثل فى اجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة • وهو ما نجده فى أغلب الاتفاقات التى تنشىء منظمات عالمية وتجيز الانضمام اليها بابداء الرغبة فى ذلك •

ثالثا : حق الوقف والطرد من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق في استبعاد الدول التي لا تحترم التزاماتها التي سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها . وتنص مواثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا في العمل الدولي . وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق، عام ١٩٣٩ عند ما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا . وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها في دائرة النفوذ الشيوعي .

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين . اذ هو يجرد المنظمة التي تتخذه من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة .

أما عن اجراء الوقف . فنجد النص عليه في بعض المواثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذي أعطى مجلس الأمن حق وقف أي عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابي أو أكراهي ضده . ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة في اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو في نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له . ومع ذلك فالعمل الدولي لم يشهد حالات وقف الدول في منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة « قام صندوق النقد الدولي بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية » .

---

(١) محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، بوزيت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٧ .

المبحث الثانى
مبـــدأ الدوليـــة

من المبادئ الهامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية ، مبدأ الدوليـــة • ونعنى به قصر المساهمة فى أعمـــال المنظمـــات الدوليـــة على الدول وحدها • ويعتبر ذلك نتيجة طبيعية لكـــون القـــانون الدولى لا يعترف أساسا بغير الدول أعضاء له ، وبغـــير العـــلاقات الدولية موضوعا له •

ويكفى أن نستطلع شروط العضـــوية فى أية منظمـــة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ(١) •

ويترتب على هذا المبـــدأ نتيجة رئيسية هى : الاحتكار الحكومى للتمثيـــل الدولى •

فمن النتائج التى تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها مقصورا على الأجهزة المخولة فى التصرف باسم الدولة ، وهى الحكومات • ويتضـــمن هذا المبـــدأ تطبيقات فى غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفـــة •

(أ) فالوفود الممثلة للدول فى المنظمة الدولية هم عـــادة ممثلون معينون من قبل الحكومات : وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مســـئولين عن أعمـــالهم أمامها ، وتنطبق هـــذه القاعدة على كافة الوفود المنتدبة لاحتلال مقعد مخصـــص لاحـــدى الدول أيا كانت مؤهلاتهم الشـــخصية : برلمـــانيين ، موظفـــين ، جامعيين

---

(1) P. Laurent, les organisations internationales, Jurisclasseur de droit International, Face 112, P. 1.

أو فنيين » ، ولا تختلف القاعدة الا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون — على أساس صفتهم — للمساهمة فى أعمال جهاز دولى . فهم يحتفظون فى هذه الحالة بحريتهم الكاملة فى الكلمة ، وان كانوا لا يعبرون الا عن رأى استشارى ، لا يحسب فى التصويت(١) .

وتثور صعوبات عديدة عندما تتغير حكومة احدى الدول بالطريق الثورى . ماذا تفعل المنظمة الدولية عندما تستبعد هذه الحكومة وفدا تشترك فى أرسلته الحكومة السابقة ؟

ثارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة المجر فى الجمعية العامة للأمم المتحدة . فلقد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالى للحكومة السابقة وعينت وفدا بدلا منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأى رفض واعتبرت تبعية الوفود لحكوماتهم تبعية كاملة . ولا تملك المنظمات الدولية بناء على ذلك — عند مراجعتها لصحة أوراق اعتماد الممثلين — أن تناقش شرعية النظام الحاكم فى الدولة ، لأن ذلك يعد تدخلا فى الشئون الداخلية للدول الأخرى .

(ب) على أن قاعدة احتكار التمثيل فى المنظمات للحكومات لم تعد سارية فى بعض المنظمات . ففى عديد من أجهزة المنظمات الأوربية مثل مجلس أوربا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختار أعضاؤها من برلمانات الدول الأعضاء ، وهكذا نكون هنا بصدد نوعا من

---

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبروت ، المنظمات الدولية ، موسوعة القانون الدولى :

التمثيـل الديمقراطى غير المبـاشر • ويوجـد خـلاف فى طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومى يظهر فى وضع الوفود ، فهـم صـاروا منـذ الآن محميـين فى ممارسة وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضـع عزل فى أثنـاء دورات انعقـاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصـالح الخاصة فى بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشـكل واضح فى منظمة العمل الدولية • فكل الوفـود تتشـكل من أربعة أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنـان الآخران يمثلان العمـال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا المجموعتين يندمجون فى الوفـد الرسمى للدولة ويساهمون فى المناقشـات ، ولهـم نفس الحقـوق المقـررة للممثلين المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين قد تمت مناقشاتها بمناسبة ما دار فى نطاق منظمة العمـل الدولية حول موضوع الوفد السوفيتى • فلقد رفض من يمثلون أصـحاب فى المنظمة أن يدخـلوا بينهـم ممثـلى الموظفين السوفيت • لأنه فى دولة لا تعترف بالملكية الفردية لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سـوى موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش الأهمية الرئيسية لتمثيـل المصـالح فى منظمـة العمـل الـدولية •

وهنـاك تمثيل آخر للمصالح فى بعض المنظمات نذكر منها تمثيل جمـاعات المنتجين للفحـم ، والعمـال والمسـتفدين فى المجتمعـات الأوربية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين فى المناقشـات والمـداولات الا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجـد أن العديد من المنظمات الدوليـة تسـمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل احدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوربية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما اذا كان هناك احتكار حكومى للتمثيل فى المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانيين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وان كانت هذه الاستثناءات تمهد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلا عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساسا — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصـــل الثـــانى

أجهـــزة المنظمـــات الدوليـــة

اذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية قانونية فى النطـــاق الدولى ، فانه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن ارادتهـــا المتميـــزة ، وتمـــارس باســـمها الســـلطات والتصـــرفات القانونية(١) • وتختلف هـــذه الأجهزة من منظمـــة الى أخـــرى ، من حيث العـــدد والســـلطات ، وتوزيع الاختصـــاصات بينها • ومـــع ذلك فان استقراء واقع المنظمات الدوليـــة حاليا يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها • وســـنبحث فيما يلى ســـبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهـــزة ووظائفها فى مبحث ثان •

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدوليـــة

أصبح من السمات الرئيســـية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقـــوم بالوظائف المعهـــود بهـــا الى المنظمـــة • ويرجع ذلك الى أسباب عديدة(٢) •

أولاً ــ قاعـــدة التخصص :

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحـــكم مختلف أوجـــه النشـــاط البشرى ، وذلك بسبب تعقد الظواهر ، والحاجة المـــاسة الى اتقانها •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، الأصـــول العـــامة للمنظمـــات الدولية ، المرجع الســـابق ص ١٩٨ •

(٢) يراجع عائشـــة راتب ، التنظيـــم الدولى ، القـــاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ •

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم • فلقد شكلت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة ، ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيام المنظمات العامة العالمية بالمناشط الوظيفية ، الا أن هذه اللجنة ، قدرت أن النجاح الذى أحرزته اللجان الوظيفية فى ظلها يعد أساسيا ، وقدرت أن كشف العصبة لامكانيات التعاون الدولى فى نواح كانت بعيدة عن الاهتمام العالمى حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحى السياسية ، يعد أعظم اسهام قدمته العصبة الى عالمنا المعاصر ، وقدر له البقاء والدوام •

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال السلطات الوظيفية لمجلس العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمام بانشاء الوكالات الاقتصادية والاجتماعية(١) •

ثانيا — اعتبارات سياسية :

اذا كان يدخل فى نشاط المنظمة وظائف ذات طبيعة متباينة ، سياسية واجتماعية واقتصادية مثلا ، فانه من الملائم تخصيص لجان لها حتى لا تطغى المسائل السياسية على المسائل الأخرى ، وتنقص من القدر الذى تستحقه •

ومن الاعتبارات التى تراعى بهذا الشأن تحقيق رغبة الدول الكبرى فى انشاء فروع يكون لها السيطرة عليها — كما نرى فى مجلس الأمن — مع عدم اهدار دور الدول الأخرى بتمتعها بالتساوى فى الفرع العام •

ثالثا — ديمقراطية الادارة :

من الأسس الهامة التى يرعاها المنظمون للمصالح والادارات

(1) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

فى الأنظمة الادارية الحديثة ، ديمقراطيــة الادارة ، لــذا تســـعى المنظمات الدولية الى توزيع عادل للســلطات بين الدول الأعضـــاء ، واذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشــتركوا فى الادارة الفعليــة للمنظمــة ، فانه لا مناص من انشاء أكثر من فــرع يختص بالمناقشــة واقرار التوصيات بشكل عام ، وفــرع يتولى الادارة الفعليــة ، وذلك بدلا من انشاء جهاز واحد تسيطر عليه طــائفة من الــدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار •

المبحث الثــانى

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يميز الفقه الدولى عادة بين الأجهزة الرئيسية Principal organs والأجهزة الثانوية Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية فى معظم المنظمات الدولية فى ثلاثة :

أولا — جهاز رئيسى — صانع للسياسة يعرف باســم الجمعيــة assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء • وله سلطة الرقابة على عمل المنظمــة ، والحكم فى ميزانيتها ، وسلطة اقرار الاتفاقات والتدابير والترتيبات الأخرى • وفى اصــدار توصيات الى الأجهزة الوطنيــة فى مختلف الدول • مثــل جمعية منظمــة الصــحة العالميــة •

ويختلف الوضع الذى يكون عليه هــذا الجهاز من منظمــة الى أخرى من حيث موعد الدورات التى ينعقد فيهــا ، وعدد الوفود التى تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التى يتمتع بها •••• الخ •

الثانى • عبارة عن جهاز تنفيذى أو مجلس ، يختار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محــدود من

الدول الأعضاء • وتختلف الأسس التى يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذى • فأحيانا يتطلب تمثيل الدول الأكثر أهميــة فى الفرع الذى تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعى مثلا » ، وهــذا ما نراه فى مجلس منظمــة الطيران المدنى ، مجلس المنظمــة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية) ، وقد يكون المعيــار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية فى العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذى لاتحاد البريد العالمى) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئــة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب مواثيق معظم المنظمات الدوليــة أن تكون مسئوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه فى طبيعتها ، ولا تســمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهــزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجــة لتزايد مهــام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبــدأ اللامركزية الادارية • وتتمتع كل منظمة بحرية كبيرة فى انشــاء هذه الأجهزة • وأهم النمــاذج المعروفة حاليا لهذه الأجهزه هى :

١ ـ المؤتمرات الاقليميــة : مثــل اللجــان الاقليمية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واللجنــة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمــة العمــل الدولية •

٢ ـ تعيين لجان استشارية : ســواء ذات اختصــاص عام أو فى مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاتحــاد الدولى للاتصــالات اللاسلكية) •

٣ ـ تأســيس لجان وظيفة ، تعنى بحقــول خاصة من الأنشــطة

---

(١) يراجع المــادة ١٠٠ من ميثــاق الأمم المتحدة .
Starke, an Introduction to international law, seven edition, London 1972, P. 577.

(اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى — لجنة حقوق الانسان مثلا) .

٤ — مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، والذى يمكن أن يلحق بها ممثلين للوكالات الخاصة التى تعمل فى هذا المجال .

٥ — توجد كذلك برامج — تجمع لها الجهود وتستهدف تحقيق أغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمى للأمم المتحدة ، والذى خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) .

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو الآتى :

١ — المنظمات الأكثر قدما والأقل تعقيدا — تتمثل فى جهاز رئيسى واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعده أمانة ، وعدة أجهزة ملحقة به. وفى هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات فى الجهاز الرئيسى . وتقوم الأجهزة الملحقة بوظائف الدراسة والاستشارة . أما الأمانة فهى بمثابة جهاز ادارى بسيط ، يلعب دور الموظفين فى الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذى للقرارات التى يتخذها المؤتمر أو الجمعية . وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة(٢) .

وتساهم كل الدول فى اتخاذ القرارات فى نطاق الجهاز الرئيسى. ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن .وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كوليارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) مارسيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

الدول العربية ، منظمة الوحدة الافريقية) ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة فى هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزة فى الجهاز الرئيسى •

أما النموذج الثانى فهو أكثر تعقيدا ، اذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلى رئيسى ، ونجد مثال ذلك فى عهد عصبة الأمم وفى الأمم المتحدة، فلقد أنشأ عهد العصبة الى جانب الجمعية العمومية ، مجلس العصبة • وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للوصاية ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا • ويستجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص • ولكن يبقى أن الفرق بين هذا اللون واللون الأول ليس جسيما ، اذ ان كل هذه الأجهزة مشكلة من وفود تمثل الدول الأعضاء • ولا يترجم الخلاف الا بمدى التمثيل الكامل أو الجزئى للدول فى مختلف فروع المنظمة •

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضحا عن الصورتين السابقتين . لأنه يجعل تشكيل الأجهزة فى داخل المنظمة الواحدة يختلف : فعلى سبيل المثال نجد لجنة الوزراء فى مجلس أوربا تقابلها جمعية استشارية تختار البرلمانات الوطنية أعضاءها • كذلك فان المجتمعات الأوربية الثلاثة تمثل منظمات أشد تعقيدا • فنجد بداخلها جهازا يمثل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمانية ، ويوجد أيضا جهاز تنفيذى أو حكومى يعمل باستقلال عن الدول الأعضاء • ونجد أخيرا محكمة مستقلة عن الأجهزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح • وهذا التنوع فى الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بها — على الأقل من حيث المظهر الخارجى (١) •

الفصل الثـالث

الموظفـون الدوليـون

سنقسم هـذا الفصـل الى مبحثين ، نتنـاول فى الأول تعـريف الموظف الدولى وغيره من الفئات التى تتشابه معه ، ثم نتكلم فى الثانى عن المركز القانونى للموظف الدولى .

المبحث الأول

تعريف الموظف الدولى

يمكن تعريف الموظف الدولى بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة فى خدمة دولية (١) . ونعتقد أن هذا التعريف يغنينا عن كثير من العناصر التى يتطلبها الفقه فى الموظف الدولى ، كالعمل لتنفيذ اتفـاق دولى ، بحكم كون المنظمـات الدوليـة لا تقـوم الا عن طريق اتفـاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدى العمل لصلحة المجتمع الدولى ، ذلك لأن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العـامة الدولية . ومع ذلك فبتحليل هذا التعريف يتضـح أمامنـا ضرورة توافر الشروط الآتية فى الموظف الدولى :

١ — يجب أن يعمل الموظف الدولى فى خـدمة — ليس مصلحة دولة معينة ، ولا مجموعة من المنظمات الخـاصة التـابعة لجنسيات مختلفـة — وانما ادارة دوليـة administration international لا تتصل بدولة معينة ، وانما بمجموع الدول الأعضاء .

٢ — يعمـل الموظف الدولى من أجـل تحقيق الأهـداف التى

(1) Grand, le Secrétariat des institutions internationales, R. d. c., Vol. 79. 1951.

أنشئت من أجلها المنظمة ، ومن ثم فهو لا ينشغل بالمصالح الخاصة لدولة عضو ، وانما بمصالح المجتمع الدولى فى مجموعه .

وقد تثور بعض الصعوبات فى الحالة التى يكون العمل المعهود الى الموظف القيام به ، ذا طابع محلى . ويتم فى اقليم دولة معينة . وقد أدت تطورات عديدة الى تزايد هذا النوع من المهام . وقد اعترفت محكمة منظمة العمل الدولية للعاملين فى منطقة الشرق الأوسط ، وللقائمين على رعاية شئون اللاجئين الفلسطينيين ، بصفة الموظفين الدوليين . وواضح أنه مهما كانت المهمة هنا محلية ، الا أنها تؤدى لصالح المجتمع الدولى كله(١) .

٣ — وينبغى أخيرا أن يتفرغ الموظف الدولى للمهمة الملقاة على عاتقه . وبمعنى آخر يجب أن يكون الموظف الدولى ، موظف طول الوقت لدى منظمة دولية ولمدة مستمرة . وتوجد عقود توصف بأنها مؤقتة ، رغم أن الموظف يعمل فيها متفرغا لصالح منظمة دولية . وهنا نجد أن فكرة الاستمرار هى التى تسمح بتمييز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى وهو الذى يندب لأداء عمل غير مستمر(٢) .

وعلى أساس هذه العناصر يمكننا أن نميز الموظف الدولى عن فئات أخرى تعمل فى خدمة المنظمات الدولية . فالواقع أنه يقوم بالعمل لأداء المهام الموكول الى المنظمات الدولية القيام بها أكثر من عنصر ، فهناك عنصر الممثلين الدوليين ، وهم هذه الفئة التى تتشكل منها الوفود الرسمية ، والتى تعبر عن ارادة

---

(١) كولييارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٨٩ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٨٦ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى جـ ١ ، ص ١٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ١٠٠ .

الدول الممثلين لهـا ، وتتمتع بنظـام قانونى خاص هو النظـام الذى يحكم الدبلوماسيين فى مختلف الدول •

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تسـتعين بـهم المنظمـات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مسـاعدات سريعة • فالمنظمة قـد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام فى المجـال الاقتصادى مشروع اقتصـادى ••• الخ » •

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطـورت دولية عـديدة الى نشأة فئـة جديدة من العاملين فى المنظمات الدولية ، هى فئـة هؤلاء الذين يعملن بصفة دائمة ، فى خـدمة المنظمـة ، ويتولون وظـائف معينة ثابتة ، ويخضـعون لنظـام قانونى متميـز ، وهـم فئـة الموظفين الدوليين •

ومن الأهميـة بمكان تمييز كل طائفـة من هـذه الطوائف عن الأخرى وبيـان كيف وجـدت كل طائفـة ، وما هو العمل الذى تؤديه•

١ — المثلون الدوليون والموظفون الدوليون :

يختلف النظام الذى يخضـع له الموظف الدولى اختلافا تاما عن ذلك الذى يخضـع له الممثـل الدولى • ونسـتطيع أن نتلمس بينهم الفـروق الآتيـة(١) :

١ — يقـوم الموظف الدولى بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

---

(١) يراجع فى التفرقة بين الموظف الدولى وممثلى الدول الاعضـاء بشكل عام ، حافظ غانم ، ص ٨٥ • وايضا :

Bedjaoui, les fonctions Pubiques Intemationales et Influences Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

للمنظمة ، في حين أن الممثل الدولي ، يراعي مصالح دولته ، ويهمه — مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة الموفدة له •

٢ — يخضع الموظف الدولي للمنظمة الدولية ، فهي التي تعينه ، وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره • أما الممثل فتعينه الدولة المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع للتعليمات التي تصدرها اليه دولته في أدائه لعمله •

٣ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء الممثل الدبلوماسي يكون لدولته التي تحاسبه على أي تقصير في تقديره لهذه الرابطة ؛ أما الموظف ، فانه وان كان يرتبط برابطة الولاء للدولة التي ينتمي اليها بجنسيته ، الا أن هناك ولاءه للمنظمة ، وخضوعه لولاء الصالح العام الدولي •

٤ — وأخيرا فان الممثل الدولي يعتبر دبلوماسيا ، ويعامل في النظام الدولي على هذا الأساس فيتمتع بحصانات وامتيازات دبلوماسية ، في حين نجد أن الموظف الدولي يستقل بنظام خاص للحصانات تجعله يتمتع بها في مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ، على خلاف الممثل الذي يعد شخصا عاديا في دولته • وفيما عدا ذلك تتشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين الدوليين(١) •

٢ — المستخدم الدولي والموظف الدولي :

عرفت محكمة العدل الدولية العامل الدولي بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة في ممارسة احدى

---

(١) يراجع في التفاصيل : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٦ •

وظائفها ، سـواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر ، بصـفة دائمـة أم لا ، وباختصـار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه(١) »

وعلى أساس هـذا التعريف يشمل اصطلاح العـامل الدولى كل طوائف العاملين فى المنظمة الدولية عدا الممثلين .

ولكن الفقـه يميز الآن المستخدم الدولى l'agent international عن الموظف الدولى ، على أساس ما سبق أن وضـحناه من قيـام الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمـة ، وخضوعها لنظام قانونى خاص ، على خلاف الفئة الأولى التى تتولى أعمالا موقوتة .

هذا ، ويخضـع المستخدمون الدوليون للمبادىء العامة فى قانون المنظمات الدولية ولما يوجد فى المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج وضـعهم . وواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاما قـانونيا عاما ومتميزا لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين(٢) .

٣ — التحول من المستخدم الى الموظف الدولى :

خلال فترة تاريخيـة طويلة ، كانت المنظمات الدوليـة تستعين

---

(1) Cf. Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif ; C.I.J., Recueil 1949, P. 177.

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجـع السابق ص ٩٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجـع السابق ص ٢٢٨ ، كوليـار ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ .

ويرى الدكتور طلعت الغنيمى أن ما يميز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى هو ان وصف الموظف يستلزم :

١ — أن تكون هناك وظيفة عامة أى وظيفة لهـا هذه الصفة وممولة بهـذه الصـفة .

٢ — ان يكون التعيين فى الوظيفـة بصفة منتظمة عن طريق السلطة الـدولية المختصـة .

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٩٨ .

أساسا بالمستخدمين الدوليين • فلقد كانت تلجأ الى موظفى الدول المنضمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها فى دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم فى المؤتمرات الدولية • ولكن عندما بدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقوم بوظائف دولية دائمة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية • بدأت المنظمات تحس بالحاجة الماسة الى وجود أشخاص دائمين يعملون فى خدمتها ، ويتولون الوظائف التى تؤديها • وهذا التحول هو الذى نقل الوظيفة الدولية من الوصف العرضى الى الوصف الدائم ، والذى أدى الى وجود الموظف الدولى Le fonctionnaire international الذى يؤدى عملا دائما فى خدمة مرفق عام دولى(١) •

لذا يقال أن ظهور الوظيفة العامة الدولية هى التى حولت المجتمع الدولى من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيم الدولى • فعندما كانت الاحلاف هى السمة الغالبة فى التعاون الدولى ، كانت المناقشات فى المؤتمرات الدورية وغير الدورية هى وسيلة ادارة ذلك التعاون • ولكن الدول أحست بضرورة أن لا ينقطع العمل فى الفترات التى تنعقد فيها هذه المؤتمرات • « ومن هنا بدأت الأمانة العامة للاجتماع تلعب دورا متميزا ، تجاوز بها نطاق النشاط المكتبى ، اذ امتدت جهودها الى أكثر من تسجيل الاجتماعات ورعاية المبانى وتوزيع الوثائق ، وترجمة الأعمال وتنظيم الاجتماعات ، انها لم تعد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات فى دورة واحدة ، بل غدت حلقة تربط ما بين الدورات المتعاقبة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات •• » (٢) •

وهكذا ، فبعد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

---

(1) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1959, P. 1.

(٢) محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم ، الجزء الثانى ص ٣٤٠ •

فى أن ممثلى الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشاور حول مصالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعد أن تنفض دورات المؤتمرات والفروع التى يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولى ، وتبقى أجهزة الخدمة المدنية الدولية لتنفذ وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخرى التمثيلية ، لذلك فلقد قيل بحق انه فى كل الهيئات التمثيلية تنظم الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة (١) . ففى كل المنظمات الدولية يجتمع الممثلون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنية المقر الرئيسى اقامة الدليل على أن المنظمة أكثر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية(٢) .

٤ — الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفة الدولية والوظيفة العامة الوطنية نتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامة ، الأولى فى خدمة مصالح عدد من الحكومات والثانية فى خدمة مرفق من مرافق احدى هذه الحكومات .

كذلك فان هناك رابطة تاريخية بينهما ، فالوظيفة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفة الوطنية ، اذ كانت المنظمات الدولية تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهامها قبل أن تستقل الوظيفة الدولية . وقد أحدث ذلك تأثيرات بالغة فى نطاق القانون الدولى ، اذ استعار العديد من الأحكام التى تحكم الوظيفة العامة فى المجتمعات الداخلية وأخذ يطبقها فى النطاق الدولى مما أدى الى ظهور « القانون الادارى الدولى » والذى ينظم نواحى الادارة

(١) بدجاوى ، الموظف الدولى ، ص ١٦٦ .

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلم العالمى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ .

العامة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التى تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها • بل ان البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الادارة العامة فقط ، وانما هى من صميم القانون الادارى الداخلى ، وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين : والتى تتيح لهم التقاضى أمام محاكم ادارية دولية ••• الخ(١) •

ومع ذلك فتوجد فروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

١ — فالوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولى بين الحكومات ، أى أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتخاطب بين مجموعة الدول الأطراف فى الاتفاق • بينما نجد أن نطاق العمل فى الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين واللوائح التشريعية التى تضعها السلطة الحاكمة فى دولة معينة •

٢ — وتنعكس هنا الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلى والمجتمع الدولى فى نطاق الوظيفة العامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة فى النطاق الداخلى تؤكد حكم القانون وتملى على الموظف القيام بتنفيذه ، لا نجد مثل هذه السلطات فى المجال الدولى • ومن ثم تجد دور الموظف الدولى فى رعاية وتطبيق

(1) Langrad, La fonctionnaires Internationaux, Luxemborg, 1960, P. 2.

وأيضا بحث الدكتور عز الدين فودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجلة العلوم الادارية — العدد الثانى — ١٩٦٤ ص ٩٣ • وهو يقول فى هذا المعنى ان « الادارة الدولية لا تختلف فى اصولها عن الادارة الوطنية • فكلاهما من اشكال الادارة العامة ، والأساليب الفنية التى تصلح لتحسين اداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة فى احدهما هى صالحة لتطبيقها بالأخرى ، بل انهما لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفة عامة فى خدمة حكومة واحدة أو عدد من الحكومات تنفيذا للاتفاق الدولى » •

الاتفاقات الدوليـــة لا يتجـــاوز حـــدود المفاوضـــة أو الاقنـــاع أو أعمال التنسيق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للمـــوظف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيـــذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) •

٣ — ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعـــاية تطبيق اتفـــاق دولى ويمثل مصـــالح مجمـــوعة الدول الأعضـــاء فيـــه ، فانه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعـــله محـــايدا ، وتجعل ولاءه متحققا لصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لصـــالح دولة واحـــدة ، فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصـــلحة دولته ، وأن يمثل المصلحة العامة لجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى •

المبحث الثـــانى

النظـــام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى، ومع ذلك فتوجـــد بعض الأسس العـــامة التى يمكن أن تطبـــق على الوظيفة العـــامة بشكل عـــام تواترت عليها معظم المواثيق المنشـــئة للمنظمات ، ونص عليهـــا فى لوائحها الداخليـــة • وســـنتناول هنـــا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها فيمن يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين•

أولا — تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبـــر تعيين الموظفين الدوليين من المســـائل الموكـــول بها الى المنظمة نفســـها وليس الى الدول • ويتولى هـــذه الســـلطة الأمـــين

---

(1) Conference on the concept of a truc international civil Service, carnegie endowment vevy 1958.

العــام للمنظمة(١) • وعلى هــذا نجــد نص المــادة ١٠١/١ مــن ميثاق الأمم المتحــدة التى ورد بهــا « يعــين الأمــين العام موظفى الأمانة العامة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة » •

ومع ذلك فكثيرا ما تتدخل الدول بشــكل مباشر أو غير مباشر فى تعيين الموظفين الدوليين • ومع ذلك فان تدخلها المباشر لا يكون عــادة الا فى المستويات الوظيفية العليــا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمنــاء العــامين للمنظمة • وتتدخل عــادة بشكل غير مباشر اذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشــخاص التابعين لهــا فى المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين •

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها فى الموظف • ومع ذلك فنجــد الدســاتير الرئيسية للمنظمــة تضــع بعض الشروط أحيــانا • من ذلك ما قرره ميثــاق الأمم المتحــدة فى المــادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغى فى اســتخدام الموظفــين وفى تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهــم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى» ونجد هذا النص يتكرر فى العــديد من مواثيق المنظمات الدوليــة•

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة • ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينــة ، وانمــا للمجتمــع الدولى ككل • ومع ذلك لا يعنى هذا تجــريد الموظف من ولائه لدولته الأصلية • فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وانما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولائه لعمله فى خدمة المجتمــع الدولى • فيجب الا يتلقى

---

(١) كوليارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين فودة ، الوظيفة الدولية ، ص ٩٦ ، وايضــا :

M. Bedjaoul, Fonction Puplique internationale et influences nationales. London 1958, p. 60.

الموظف تعليمات من حكومته أو من أية حكومة أخرى تتصل بأدائه لعمله •

ولكن قد يتعارض شرط الكفاية مع شرط مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ، وذلك بحكم أن العديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفى مناسب • هنا استقر الرأى على التضحية بقدر محدود بشرط الكفاية فى سبيل أن يتحقق التوزيع الجغرافى العادل • فمن مصلحة المجتمع الدولى أن تتمثل فى منظماته ومن خلال أجهزته الوظيفية مختلف الجنسيات ، ومختلف المستويات الموجودة فى العالم حتى يكون قريبا من الواقع ، ومتفهما لأوضاع من يكونون وحداته • وبعبارة أخرى ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحت ، لأنه من وجهة نظر ادارية هناك قيمة ايجابية فى ضمان توزيع جغرافى قومى واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الاغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة(١) •

وفى العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين من كل دولة متمشية مع الحصة التى تساهم بها فى ميزانية المنظمة الدولية •

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولى بناء على مسابقات مفتوحة لمواطنى كافة الدول الأعضاء ، وتقرر لجان تحددها سكرتارية المنظمة مدى صلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شرطى الكفاية والتمثيل الجغرافى كما وضحنا •

وقد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء فى بعض الاحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولى وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضاء قد

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service, Public administration Review. 1943. p. 95.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها(١) ولاشك أن ذلك يعد عملا غير مشروع دوليا ، اذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذى يلبى احتياجات الوظيفة العامة الدولية .

على أنه بالنسبة للوظائف الرئيسية الكبرى — كوظائف الأمناء العاملين — تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمى . فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » .

هذا « ولا يعتبر ما يجري بين أعضاء المنظمة فى هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام فى معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسى أهمية عن الجانب الادارى البحت(٢) .

ثانيا — واجبات الموظف الدولى :

ينبغى على الموظف الدولى أن ينجز المهام الموكولة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة . وقد لا تحتوى النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفصيلات كافية فى هذا الخصوص . ومع ذلك فهناك مبادىء عامة يمكن استخراجها من المواثيق جملة . من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أى نشاط مهنى له صلة بوظيفته الدولية .

ويلتزم الموظف الدولى بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يؤدى عمله بروح دولية تقود الى تحقيق أهداف المنظمة التى يخدمها ،

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .
مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية . ص ١٠١ ،

ويجب على الموظف الدولى أن يعرف كيف يتصرف بحكمة وحسن تقدير .

وفى النطـاق السياسى فان الموظف الدولى يظل مواليـا لدولته الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى • ونجـد هـذا الالتزام واضحـا فى المـادة ١٧ من نظـام موظفى الأمم المتحـدة التى قررت انه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم يمتنعون عن ممارسة أى نشـاط سياسى يكون غير متفق مع الحيـدة والاستقلال المتطلبين فى صفتهم كموظفين دوليين » •

ومن الالتزامات التى تأخذ فى الاعتبار فى النطاق الدولى ، ضرورة عدم ظهـور الولاء تجـاه دولة معينة • ونجـد بهـذا الصـدد نصوص ميثاق الأمم المتحـدة واضحة فى تطلبها الحيدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصـلية • فالمـادة ١٠٠ تنص على أنـه « ليس للأمين العـام ولا للموظفين أن يطلبوا فى تأدية واجبهم تعليمـات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة • وعليهـم أن يمتنعـوا عن القيـام بأى عمـل قـد يسىء الى مراكزهم بوصـفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحـدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدوليـة لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية المنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولى مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصـالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة »(١) .

---

(1) W. Jenks, Some problems of an Internationl civil Service, public administration Review, 1943, P. 95.

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات قومية ؟ نجـد الاجابة على هـذا السـؤال عنـد الفقيـه الأمريكى Jenks حيث يقول : « ان الافتقـار الى الارتباط بوطن المـرء لا يكون نظرة دوليـة ••• والاتجـاه الغـامض الذى يجعل موقف الموظف غـير واضح حيـال كل المسائل ، والناجم من التحـرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقـار الى الحيوية لا يكـون نظرة دولية • ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعـادة ، بحاجات وانفعـالات وتحيزات ودواعى تعصب الشـعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيفة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ، ومساس به » (١) •

ثالثا — حقـوق الموظفين الدوليين :

فى مقابل الأعبـاء الجسيمة الملقـاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمـات الدوليـة تحرص على منحهم حقوقا مجزية تكفـل تعويضهم عما يكابدونه فى تأدية أعمالهم من مشاق • وهم يوضـعون بشكل عام فى مركز متميز ، بالنسبة لموظفى الدولة التى بهـا مقـر المنظمة من ناحيـة ، وبالنسـبة لموظفى الدولة التى ينتمون اليهـا بجنسيتهم من ناحية أخـرى • وهكذا نجدهم يتقاضـون مرتبـات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سـنوية بأجر • ولا تخضـع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضـها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف بجنسيته (٢) •

---

(١) نقـلا عن بيمان فى مقـاله السـابق الاشارة اليه عن نظـام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ •

(٢) انظر بدجاوى « الموظف الدولى » المرجـع السـابق ص ٦٣ ، وراجع ايضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ •

وهذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولى على موافقة الدولة التى يتبعها

ولحمـــاية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولى وسيلتان :

الأولى : هى أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والنقابات التى تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولى يجمع بينهم .

الثانية : هى حق التظـــلم : والى جانب التظـــلم الرئاسى الى جهـــة الادارة الدولية العليـــا ، نجد أن للموظف الدولى حق التظلم أمام جهـــة قضائية محايدة . ونجـــد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محـــاكم ادارية تختص بدعاوى الغـــاء القرارات الادارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضـــا بدعاوى التعويض المرفوعة منهم ضد الادارة .

ولقـــد لعبت المحكمة الادارية التابعة للامم المتحدة ، دورا هاما فى حماية الموظفين الدوليين فى المنظمة ، وفى وضع ضوابط تحـــكم فى حماية الموظفين الدوليين . واختصـــاص هـــذه المحـــاكم الزامى ، كما أن قرارتها تلزم المنظمة بتنفيذها .

=

الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع أن تبذل الدول بعض الضـــغط على المنظمات الدولية لكى تمنع تعيين رعاياها فى وظائف دولية بدون موافقتها ويتمثل هذا الضغط فى صورتين :

١ ـــ أن تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطنى من الاشـــتغال فى خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها .

٢ ـــ أن تقوم الدولة بالضغط الشخصى على رؤساء الادارات الدولية لكى يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها فى الادارات الدولية . يراجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٧٦ .

الفصل الرابع

المداولات فى المنظمات الدولية

من أهم الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان التنظيم الدولى فهو منصة ، وقاعة عمومية الخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة ، وورشة مكالمة •

ورغم ان للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن تقدير قيمتها بالكامل يرجع فى جزء كبير منه الى ما يمكن ان تنتهى اليه • لذا سنبدأ بالحديث عن أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التى تمر بها صناعة القرار فى المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات •

المبحث الأول

أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات الدولية

لا شك فى أنه من المهام الرئيسية التى تقع على عاتق المنظمات الدولية ، ان تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفى المحدد للمنظمة ذاتها • فمن الواجبات الملقاة على عاتق المنظمة المساهمة فى تنظيم قطاع من المجتمع الدولى •

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التى تصدر عن المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations الاعلانات Declarations الاتفاقات Conventions والقواعد الملزمة binding rules أو القرارات Decisions ثم اللوائح أو التعليمات العامة General Regulations

أولا — التوصيات :

١ — فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصف الاقتراحات غير الملزمة للاجهزة الدولية • وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات • وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء • ومع ذلك فيمكن أن توجه الى جهاز آخر من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى • وفى ذلك نرى المجلس الاقتصادى والاجتماعى يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة • وتقوم الجمعية العامة للامم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للامم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة (١) •

٢ — بعض العناصر التى تدعم التوصيات :

ان التوصيات — كما ذكرنا — لا تلزم الدول الأعضاء قانونا • ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم • فالالزام القانونى لا يعدو أن يكون أحد العوامل التى تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل • وبالذات ، لا يمكن أن نجد عنصر الالزام القانونى هو العامل الحاسم فى اتباع القاعدة فى المجال الدولى • ويتوافر العديد من العوامل الأخرى على اعطاء التوصيات قوة مؤثرة •

(أ) النصوص الدستورية :

نجد فى كثير من الأحيان ، نصوصا دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقا للتوصيات الصادرة من أجهزتها • وهكذا نجد منظمتى الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

(1) Yung - Yun - Kim, La Validite des resolutions de l'assemblée généale des Nations Unies, RGDIP 1971, pp. 92 - 104.

ويراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعهما . كما نجد منظمة العمل الدولية(١) ، ومنظمة اليونسكو (٢) . تلزم الدول الأعضاء باحالة التوصيات الى أجهزتها المختصة . ويماثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات .

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة فى نطاق المنظمة . ولذا فان المناقشات اللاحقة تجرى فى صف التزام السياسة التى صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة . وهذا ما نراه فى نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا المنظمات فى المسائل القانونية على الخصوص .

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للامم المتحدة ، ومن المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل .

(ج) طريقة صدور التوصية :

لا شك فى أنه من العناصر التى تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التى قبلتها ، ونوع الدول التى صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة . وفى منظمة عالمية — مثل الأمم المتحدة — يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها — من العوامل التى تعطى وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة منها . فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا . وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها .

---

(١) يراجع نص المادة ١٩ فقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية ، والمادة ٤ فقرة ٤ من اليونسكو .

(٢) يراجع شارمرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٤٩٥ .

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التى صوتت لصالح التوصـية ، فلا شك أن توصـية أقرتها الدول الكبرى فى الأمـم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التى لم تقـرها • كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التى تساندها حكومات متشابهة معهـا فى نظام الحكم ، عن تلك التى تساندها حكومات تختلف عنها •

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير فى تنفيـذ التوصية ففى نطاق منظمة فنيـة — كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا — يمثـل الدول عادة فنيون تابعون لمؤسسات وطنيـة مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمـات فى دولهم ، وعادة يقومون بالتنفـيذ بصرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات •

(د) مدى الحـاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التى تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام فى حقل معين • وعلى سبيل المثال ، فان الدول تتبـع التنظيمات التى يضعها خبراء فى الأرصاد الجوية أو فى الاتصـالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها المـاسة الى الاستفادة من هـذه الحقول ، والاتصال بالدول الأخرى لهـذا الغرض ، مما يعطى القواعد الموضوعة أهمية كبيرة • ولا شك أن ذلك يزيد فى أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم فى هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة • مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأى طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها • وتصـدق هـذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التى تتعلق بالمسائل التى تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة • ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزاء طبيعى أو تحوز قوة ذاتيـة •

« The legal rules may be considered to be self - enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

---

(1) Fawcett, The international monetary Fund and International law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغى أن تكون القاعدة هنـا ضرورية حتى يمكن اتباعهـا واذا فقدت هذا الشرط ، أو صارت متخلفة عن متطلبات الأوضاع الحـالية • فانها تفقد قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الناتجة عن كونها توصية •

(هـ) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة فى العمل على أحد الأعضاء ، اذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها • وقـد قـرر اتحاد البريد العالمى عام ١٩٥٢ أن الخطـابات سـوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطـاق الدولى اذا ما كانت أحجامها تتجـاوز قدرا معينا • ولقـد أدى احتمال أن دولا أعضـاء قـد لا تتعامل بأحجام أصغر الى التزام كل الدول الأعضا بادخال ترتيبات اتحـاد البريد فى اعتبارهم •

(و) الشرعيـة الدوليـة :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصـادرة من المنظمـات الدولية فى الآونة الحاضرة ، وذلك لتنبه الساسة الى الحـاجة الى الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قـدر من الدول الأخرى كلمـا كان ذلك ممكنا • وعـادة ما تبحث الـدول اقـرار شرعيـة التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للامم المتحدة أو مؤتمرات المنظمات الاقليمية •

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ ــ فلا شك أن الرأى العـام فى الهنـد وخارجه كان سيعارض موقف الحكومة الهنـدية من مشكلة جويا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم المتحدة كانت قـد شـجبت صراحـة من قبـل الموقف الاسـتعمارى للبرتغال علم ١٩٥٠ • وعندما قـررت الولايات المتحدة الأمريكيـة التدخل لمساعدة كوريا الجنـوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصـل على التسهيلات التى حصلت عليهـا الا بعـد أن أصـدر مجلس الأمن

قرارا بمساعدة الدول الأعضاء لها في التدخل : فلم يكن من السهل على اليابان أن تسمح لها باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور هذا القرار •

كما أن تبرير التدخل الأمريكي من منظمة الدول الأمريكية عام ١٩٦٥ — ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضد من يعارضها في داخل القارة وخارجها (١) •

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة احدى الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يحلل الدول من التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة(٢) •

ويتجه رأى آخر الى اقرار شرعية التحلل من التزامات اتفاقية اذا ما صدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، مما يجعل تصرف الدولة التى تقدم على خرق التزام اتفاقي في هذه الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من الرأى العام الدولى •

٣ — الآثار الداخليـة للتوصيـات :

ان التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لها قوة ملزمة ، وعندما يريد جهاز أعلى أن يلزم جهاز أدنى بقرار معين ، فانه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التعليمات أو القرارات ، وتنطوى التوصيات التى توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقررة أو مشرعة • وعندما تحتوى توصية صادرة من جهاز أعلى في المنظمة

---

(1) J. Slater, The limits of legitmization in international organization, International organization 1969, p. 48.

(2) Gerald Fitzmaurice The law and procedure of International court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فانه يوجد فى هـذه الحالة سـبب قوى للاعتقاد بأن كل الاجهزة الدنيا فى المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية • وعلى سبيل المثال فان التنظيمات والأسس التى وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية فى حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا الى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهى تلزم مختلف أجهزتها عنـد ممارستها لعملهـا •

ثانيا ــ الاعلانات : Declarations

(أ) فكـرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توضـيح قواعد أو مبادىء موجودة سلفا ، ولكن محتواها قدلا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة •

وتنطـوى كل قاعـدة قانونيـة على عنصرين : عنصر واقعى legal fact ، وعنصر قانونى legal rule ويجوز للمنظـمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين • والاعلانات التى تتضمن وجود عنصر واقعى معين ، ينبغى أن تستتبع بتطبيق العنصر القانونى • لذا فقد يكون لها أهمية فائقة فى نطاق التطبيق القانونى •

ولعل الأمثلة توضح ما نقـول :

١ ــ اعتبار أن موقفا ما يعـد تهديدا للسلم من أجـل تطبيـق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة •

٢ ــ اعتبارا أن اقليما معينا لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادى عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التى تقوم على ادارته بتقديم تقارير عنه الى الأمم المتحدة •

٣ ــ اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخـلى للـدولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحـدة بنظـره •

٤ — اعتبار مسألة ما من المسائل الهامة التى تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها .

٥ — اعتبار أن أحد الوفود هو الذى يمثل دولة ما عندما يدعى وفد آخر نفس الادعاء .

٦ — اعتبار أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزامات الانتداب على اقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يرتب انتهاء هذا الانتداب .

ومن ناحية ثانية ، فان الاعلان عن أن قاعدة خاصة ملزمة قانونا ، يماثل اتخاذ قرار ملزم . ولعل الفارق الوحيد بين الوضعين هو الاعلان لا يستهدف أبدا تغيير القانون الوضعى ، فى حين أن القرارات قد تستهدف هذا التغيير .

ونلاحظ أخيرا ، أن مواثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطى للمنظمة سلطة اصدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنع بالضرورة الأجهزة من اصدارها . ونجد ثغرات فى معظم قوائم القرارات فى الدساتير تستغلها الأجهزة . ويتجلى ذلك على الخصوص فى عدم ذكر السلطات الداخلية فى الدساتير ، فى حين لا تستغنى عنها أية منظمة دولية فى العمل .

(ب) الأثر القانونى :

ليس للاعلان فى حد ذاته قوة ملزمة تزيد عن تلك المقررة بخصوص التوصية . ومع ذلك فقد ينطوى التصريح على تقنين لقاعدة قانونية عرفية . ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فانها تبقى كذلك بعد التقنين . حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمة ، وغير

مجددة ، فى حين أن الإعــلان يكون محددا ، ولكنه على أى الأحــوال لا يغير القانون(١) •

ومن ناحية أخرى ، فنظرا للمعنى الهام الذى قــد يعبر عنــه الاعلان ، فانه قــد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه — توقعا كبيرا فى أن تسير الدول وفقا له • ونتيجة لذلك فاذا ما سارت عليه الدول فى حياتها العملية ، فانه قد يصبح قاعدة عرفية على اعتبار أنه يضع قواعد ملزمة للدولة(٢) •

وللاعلان — مع ذلك — قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى إذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذي يصدر به ينبىء عن رغبة قوية من المنظمة فى أن تسير الدول وفقا له •

ويعد عدم اتباع الاعلان من الدول بمثابة رفضها الانصياع لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تحدث آثارا لاحقــة على التطور اللاحق للقانون سواء العرفى أم المقنن • فالاعلان العــالمى لحقوق الإنسان قــد ترك آثاره الكبيرة على العــديد من الدساتير الوطنية ، كما أثار العديد من المنازعات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير اليه فى العديد من الإعــلانات اللاحقة الصــادرة من الأمم المتحــدة وكذلك نرى الاعلان الذى صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضى المحتلة ، وتصفية الاســتعمار

(١) شارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ .

(٢) جاء فى دراسة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ ابريل عام ١٩٦٢ ما يلى :

« In view of the greater solemnity and signeficance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the International community will abid by it.Consequentay, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom besome recognized as laying down rules binding upon states ».

يراجع :

U.N. document E/CN. 4 : N. 44 : L. 610.

قد أشير اليه فيها بعد فى أكثر من مائة قرار لاحق • كما أن الأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصـــة — هى لجنـــة تصفية الاستعمار — لتنفيـــذه •

ثالثـــا — الاتفاقات :

(أ) فكـــرة الاتفـــاق :

ان المعاهدة هى الأداء التقليدية التى تنشأ بها القواعد القانونية فى النطاق الدولى • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعـــد فقط عن طريق مندوبى الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنـــذ قيام منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن اعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجرى من خلال المنظمات الدولية[١] •

والسبب الرئيسى الذى يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولى حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهـــدات فى المساوىء العديدة التي تكمن فيها : البطء فى الدخول فى دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنيـــة التى ندعو الى المـــلاءمة بين النصوص والتطورات اللاحقة فى الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية — فى كثير من الأحيان — باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وســـيلة الاتفاق التقليدية أي بتوافق الأصوات Consensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرســـمية للاتفاقات والتصـــديق) • وتريد المنظمات فى مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفـــردية لقواعدها من كل

---

(١) يقصر بعض الفقهـــاء اســـتخدام لفظ الاتفـــــاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شارمرز قانـــون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول بعد أقل فى قيمتـــه القانونية من طـــريقة الاتفــــاقات(١) •

ومع ذلك فانه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التى تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وانما تحوز خاصية القوانين التى تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصـــدق عليها الدول ، تعـــد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قـــد تم اعتبارها من المنظمـــة ، ولهـــذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية فى اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة فى اعداد الاتفاقات فى نطاق قانون العمل الدولى • وتعد تجربة هـــذه المنظمـــة تجربة ناجحة تماما فى هذا المجال •

ولقد أثيرت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطـــاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العـــامة للامم المتحـــدة فى المناقشات التى تم فيها اعداد الميثاق فى سان فرانسسكو • ولقد حـــذف نص كان يعطيهـــا هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هـــذه السلطة ليست فى حاجة

---

(١) تتبع لجنـــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها احدى طريقتين : الأولى هى الطريقة التقليدية التى تتمثـــل فى اعـــداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول فى مؤتمرات تناقشـــها وتقـــرها وتصـــدق عليها . وهـــو الأسـلوب الذى اتبع فى اعـــداد اتفاقيـــات فيينا عام ١٩٦١ للحصـــانات الدبلوماســـية ، وجـــنيف عـــام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات .

والثانية : هى الاكتفاء بوضع القـــواعد ودراستها وعرضـــها على الجمعية العامة لاقرارها . وواضح أن هـــذه الطريقة هى المعينة فى المتن. يراجع فى التفاصيل تعليقا لنـــا بعنوان « وظيفة لجنـــة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، المجلـــة المصرية للقـــانون الـــدولى ١٩٦٩ ص ١٨٩ .

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقــر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع ابادة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) ، اتفاقيتى حقوق الانسان (٤) • ولقــد قبلت هــذه الاتفاقيات من عــديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(جـ) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التى تعــد بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيــذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقــواعد العــامة فى قانون المعاهدات • وتنص كل اتفاقية على العــدد اللازم من التصديقات التى يلزم توافرها قبــل أن تدخل دائرة التنفيــذ • وهنــاك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليهــا دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عــددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان باشتراط التصديق لنفاذ هــذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذى ينطوى على صعوبات عديدة فى بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لسن التشريع الدولى العاجل •

---

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعــداد الاتفاقيات للجمعية العــامة وعرضها على الأعضاء للانضــمام اليها ، ولقد رؤى أن الاختصـــاصات الواسعة التى قررها الميثاق للجمعية العامة تغنى عن هذا النص .
راجــع : UNCFO, pp. 206 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثانى : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكل القـانونى ، اذ من النادر أن تصـدق كافة الدول على الاتفاقيـة ، ومن ثم يصبح من المسـتبعد قيـام « هيـكل قانونى تكمـل فيـه كل اتفاقيـة الاتفاقيات الأخرى » •

ومع ذلك فان بعض المنظمات تمارس وسائل ضـغط عـديدة على الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمـة الأغذية والزراعة من ضرورة تقـديم تقارير دورية من الدول الأعضاء حول الأعمال التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التى تصدر من المؤتمر العام (تراجع المـادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) • ونجـد نصوصا مشابهة فى ميثاق اليونسكو (المـادة ٤) • وتضع منظمـة العمـل الدوليـة على عاتق الدول الأعضـاء التزاما بضرورة عرض الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذى توجـد عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها •

رابعـا : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لهـا أن تصدر قرارات خارجيـة External decision ملزمة ما لم تكن مواثيقها قد خولتها هـذه السلطة صراحة ، وان كان لهـا أن تصـدر قرارات ملزمة فى الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى فى المسائل المتصـلة بالانتخابات وبالميزانية ، وبقبول الدول ••• الخ •

أنواع القرارات المـلزمة :

(أ) القرارات الموجهة الى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات الدول الأعضاء ، وهى قـد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطهـا ، وقد تفعله فى حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط • وعادة ما تنص مواثيق المنظمات على جعل الالزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قدم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد أى قرار موجه الى عضو خاص • ففى معظم الحالات ، نجد أن محتوى القرار يمكن أن يقف تطبيقه على واحد أو أكثر من الأعضاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر قرارات ملزمة فى حقل حفظ السلم الدولى (يراجع الباب السابع من الميثاق) •

(ب) القرارات التى توجه للافراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قرارات توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوربية • وعلى الخصوص تملك اللجنة أن تصدر قرارات للمشروعات التى تعمل من خلال السوق المشتركة • كذلك نلحظ فى اختصاصات بعض الأسواق المشتركة للصيد فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتيسير غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات المعنية لتنفذها على الأفراد •

٣ — التنظيمات العامة أو اللوائح General Regulations

تستطيع المجتمعات الأوربية أن تصدر تنظيمات عامة تفيد التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هذه السلطة مثل منظمة الطيران المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

---

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال.

وتمثل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطنى الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقيـــة supranational laws وتعتبرها محكمة العدل للمجتمعات الأوربية بمثابة أعمال شـــبه تشريعـــية quasi - Legislative acts (١) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات • لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات • الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فورى ومباشر فى داخل كل الدول الأعضـــاء •

المبحث الثـــالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر • بل يتبع نفس الأسلوب فيهـــا جميعا • وعادة ما تكون القـــرارات متداخلة ! فالمناقشات فى أحد الأجهزة قـــد تقـــود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهـــاز الثانى توصية تصدر الى جهـــاز ثالث ، أو الى الدول الأعضـــاء • وقـــد يوصـــل هـــذا التسلسل الى أن تقوم الدولة باتخـــاذ قرار آخر • مما قـــد يؤدى الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطنى الدول الأعضاء ،اتباعها• ومن منطق شكلى قـــد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هى مرحـــلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لهـــا تعد بمثابة أعمال تحضيرية • ويؤدى هـــذا المنطق الى اعتبـــار كل مقـــررات المنظمات الدولية التى أشرنا اليها ، وأيا كانت قوتها الملزمة ، مجـــرد أعمال تحضـــيرية ، اذ هى لا تفعل الا أن توصى حكـــومات الدول الأعضاء باتخـــاذ أفعال معينة •

---

(1) Court of justice of the European communites, case 8155, 2 jur. 1955 - 56).

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فان ذلك لا ينفى قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائى • اذ لا يسهل على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة اذا علمنا مدى الجهود التى تبذل فى اعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها • لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التى يمر بها القرار •

أولا — مرحلة المبادأة (١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وانما قد تقتصر على اثارة مناقشة حول الموضوع المعنى •

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة فى اصدار قرارات المنظمات الدولية الا أنه لا يوجد ضمان فى اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة • وعادة ما تشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنعها تركيبها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضرورى أن لا تعتمد المبادأة فى اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وانما يجب أن تكون عملية مستمرة • ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل فى قرارات سابقة • من ذلك نص المادة ٤٣ من المنظمة الأوربية الاقتصادية التى تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعى فى يوليو عام ١٩٥٨ •

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ المقررات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهتمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتى :

---

(١) يراجع فى التفاصيل
S. M. Schiwebel, The effectivness of intenational decisions, Leyden 1971, p. 366 FF.

١ ــ المبــادأة من جانب الحكومات :

فيما عــدا المجتمعات الأوربية التى تملك سلطة الدعوة لاتخــاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل فى الدعوة لاتخاذ القرار فى كافة المنظمات الدولية • ولا يحــد من اختصاص الدول فى هذا الشأن الا الاختصاصات التى يرسمها الميثاق للمنظمة •

ولمــا كانت الدول حريصة على ألا تفشل مقترحاتها فانها عادة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها •

٢ ــ المبــادأة من جانب أجهــزة المنظمة :

الأمانة العــامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات فى أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التى تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصــلة بالحصــانات والامتيازات الخاصــة بالموظفين الدوليين • ومع ذلك فكثيرا ما تعطى مواثيــق المنظمــات للامانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل فى مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات • من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق فى أن يقترح موادا فى جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة • ولقد استخدم هذا الحق فى بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكــورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ •

ولا تسير المنظمات الدولية على وتيرة واحدة فى هذا الخصوص • فلا تملك بعض الأمانات أية اختصاصات فى مجال اقتراح القرارات « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدنى » ، والبعض الآخــر له الحق فى أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الامانات لها الحق فى أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجــرى تعــديلات على جدول معد ســلفا « اليــونسكو » •

٣ — المبادأة من لجان خبراء مستقلة :

قد تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين السبق فى الدعوة لاقتراحات معينة ، بصرف النظر عن أى تدخل حكومى فى هذا المجال .

فمن خلال الأمم المتحدة توجد العديد من الأجهزة المشكلة من خبراء ، والتى تملك حق المبادأة فى اتخاذ قرارات هامة . من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا فى مجال التنمية والتى شكلت بقرار من المجلس الاقتصادى والاجتماعى عام ١٩٦٣ .

وبالنظر الى المهام المحدودة لهذه الأجهزة فان مقترحاتها لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومى .

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتى لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات . وأهم هذه الأجهزة هى أجهزة منظمة العمل الدولية اذ يجعل التمثيل للعمال والموظفين فيها فرصا للمبادآت غير الحكومية . ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأرصاد الجوية مكونة من مديرى مصالح الأرصاد فى الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادآت لا تعتبر أى حكومة مسئولة عنها .

وهناك بعض المنظمات الاقليمية الأوربية تحوز أجهزة برلمانية فنجد أن الجهاز البرلمانى لمجلس أوربا يملك قدرة تغطية حق وضع اقتراحات ، لذا فعلى خلاف المنظمات العالمية الأخرى التى نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجد هنا كمية لا بأس بها من الاقتراحات غير الحكومية ، فمجلس أوربا يتخذ معظم قراراته بناء على اقتراحات من الجهاز البرلمانى .

٤ ـ المبـادأة من جماعات المصالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا فى الاقتراح فى بعض المنظمات التى بها نظام استشارى . ومثل هذا الحق يمد المنظمة الدولية بضمان هو أن الموضوعات الخاصة بالمصالح الحيوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنها ، ويضع الاقتراحات اللازمة لرعايتها .

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصة فى الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة فى صناعة القرارات التى تصدر من أجهزته .

٥ ـ المبـادأة من الأفراد العـاديين :

قد يمارس الأفراد العاديون نفوذا كبيرا على تأسيس وسير العمل فى المنظمات الدولية ومع ذلك فان نفوذهم على اتخاذ القرارات فى المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فاذا ما أراد الأفراد أن تقوم منظمة دولية بعمل ما فانهم يجب أن يلجأوا الى واحدة من المؤسسات التى يمكنها أن تأخذ زمام المبادأة كالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة الممثلة فى المنظمة العامة والأجهزة الدولية اذا ما كان الأمر يقع فى نطاق اختصاصها .

تعطى بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوى التى تقدم من الأفراد تخص فى مجملها خرق التزامات دولية ولذا تناقش هذه الشكاوى فى بعض الأجهزة الدولية وكثيرا ما تؤدى الى صدور قرارات فى أجهزة دولية . ولعل التطبيقات العديدة لهذه الفكرة نراها بوضوح فى مجال نظام الوصاية الدولى ولجان المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى واللجنة الأوروبية لحقوق الانسان .

ثانيا — مرحلة الصياغة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص • واذا ما كان من شأن صدور القرار احداث تغيير فى القوانين المحلية ، فانه من اللازم أن تستشار مختلف السلطات المعنية فى داخل كل دولة فيه ، وحتى اذا ما كانت التغيرات التى يتوقع أن تحدث نتيجة للقرار طفيفة ، فانه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، اذ يتطلب عادة الرجوع الى الحكومة المعنية ، أو اجراء مشاورات مع الدول الحليفة •

ويوجد العديد من القواعد الاجرائية التى تنظم مناقشة الاقتراح كتلك التى تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة بيوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين فى بعض الأحيان •

ويقتصر الحق فى تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وان كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء الى تبنى ما يريدونه من قرارات • وقد تسمح الاتفاقات التى عقدت مع المراقب له بتقدم اقتراحات الى الجهاز (١) •

ويلاحظ أنه نادرا ما يعرض العضو الذى يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه • وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية اذا كان يتصل بمسألة فنية ويطلب الرأى من لجنة القانون الدولى فى المسائل القانونية •

ويمكن الحصول على قدر مفصل فى مرحلة متأخرة من المناقشات ، على أساس النصيحة المعطاة • واذا ما أراد العضو الذى اقترح

---

(١) تسمح قواعد الاجراءات أمام المجلس الاقتصادى والاجتماعى للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات فى جدول الأعمال فى المسائل التى تتصل بها •

القرار أن يرسى نتائج ايجابية فعليه أن يبـذل جهودا فى الحصول على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يحصل القرار على الأغلبية •

ثالثا — مرحلة المناقشة :

إن على الدولة أن تعتنى تماما بالاقتراحات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات اذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح • ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقترحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسى فى ميثاق اليونسكو (المـادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة بستة شهور على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة •

وبالنسـبة للاقتراحات التى يطلب عرضها على الجمعية العـامة للأمم المتحدة فانه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا يتجاوز تسعة أيام (١) •

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التى قـد تدور بصـدده • ومع ذلك فكثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقـوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنيـة الاعتبارات السـياسية العديدة التى قـد تحيط بالمسألة • وقـد ترى بعض الدول ادخال تعـديلات على الاقتراح • وهنا فان التعديل ينبغى أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وان كان العمل قـد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة •

وتعرف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التى تتخذ فيها العـديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

---

(١) تراجع قواعد النظام الداخلى للجمعية العـامة ١٤ ، ٢٤ ، ٨٠ .

وغيضها ، وتلعب الآراء السياسية دورا أساسيا فى هذا الصدد ، وتستمر المناقشات عادة حتى يتم التوصل الى اتفاق بين الوفود ، وخاصة فى الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على التصويت بين الدول الأعضاء .

رابعا — التصويت :

١ — قاعدة الاجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لاقرار المقترحات التى تقدم لها . ونجد أن القاعدة القديمة فى هذا الشأن تقضى بتطلب الاجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ — ان هذه القاعدة هى التى تتفق مع اعتبارات السيادة التى ما زالت حجر الأساس فى النظام القانونى الدولى .

٢ — ان الدول تحجم عن الدخول فى منظمات اذا علمت أن ارادتها سوف تنتهك . ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدول التى تتوقع أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء .

٣ — ان قاعدة الاجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات ملزمة من المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) .

---

(١) يراجع شارلز قانون المنظمات الدولية ، ص ٣٢٧ .

ولقد عبر رئيس مؤتمر لاهاى عام ١٩٠٧ عن اهمية هذا المبدأ فى عبارات قوية جاء فيها « أن المبدأ الاول فى كل مؤتمر هو مبدأ الاجماع ، وليس هذا اجراء شكليا فارغا ، ولكنه أساس اى تفاهم سياسى .. ففى المؤتمر الدولى يمثل كل وفد دولا مختلفة تتساوى فى السيادة مع غيرها . وليس من حق أى وفد أن يوافق على قرار تتخذه الاغلبية اذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلا عن :

Leonard woolf, Internationals governments, London 1916, p. 109.

. . . وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بمبدأ الاجماع ، ويشترطه لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة .

ومع ذلك فلقد نعى الناعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا المبدأ التقليدى . وقالوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه . وقال آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ، فهى قاعدة تجافى الواقع بوصفها نقابا يخفى وراءه الاختلافات الهائلة بين الدول فى القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتمنح الدول الصغرى نفوذا لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية، الأمر الذى يثبط همة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو المفتعل ، ويهبط بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى . كما أنها تتجاهل حقيقة رئيسية ، هى أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد . فاذا فرضنا المبدأ القاضى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة دولية ... فان معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين الدول ، لأن معنى ذلك أنه لاتوجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى ذلك فى النهاية هو الشلل والفوضى (١) .

٢ — التحول الى الاغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصارا كبيرا ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع . وسجلت المادة ١٨ بشأن التصويت فى الجمعية العامة (٢) . والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

---

(1) N. politics, The New aspects of International law washington 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة . (٢) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين =

المسائل الاجرائية فى مجلس الأمن(١) والمادة ٦٧ فى التصويت فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى (٢) • والمادة ٨٩ بشأن التصويت فى مجلس الوصاية (٣) مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة •

وقد عد ذلك تقدما كبيرا أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية • وأصبح الآن قاعدة الأساس فى كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقابله الا فى القليل من الحالات • ومع ذلك فلا ينبغى أن نكتفى بالشكل دون أن نلقى نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للأغلبية وما يجرى عليه العمل بين الدول • ولابد أيضا من أن نعرف أن المصادر الدستورية الإضافية لتقرير السياسة الدولية كثيرا ما تجعل قاعدة الأغلبية مجرد اجراء شكلى خال من المضمون الحقيقى •

فأولا : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح فى المسائل التى لا تتعدى مجرد التوصية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق • أما المسائل المتصلة باصدار قرارات لها طابع الالزام فان شرط الاجماع هو الذى

= فى التصويت . (٣) القرارات فى المسائل الأخرى — ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية "الثلثين" — تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

(١) تنص هذه المادة على ١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد ٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

(٢) تنص المادة ١ — أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد . ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت .

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .

يطبق في العبادة • كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهمية المسألة المعروضة ، فالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات في المسائل السياسية الهامة أو تلك تتصل عموما بسيادة الدولة(١) •

وثانيا : تستطيع الدول الكبرى أن تكتل جماعات كبيرة من الدول الصغرى لصالحها (فالاتحاد السوفيتي يمكنه الاعتماد على أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحدة لها طرقها الخاصة في حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصويت في صفها (الفيتو الضمني) ، وتوجد الآن جماعات أخرى في الجمعية العامة « الدول الآسيوية والأفريقية والدول غير المنحازة » لها تأثيرها في طريقة التصويت (٢) •

ثالثا — تعطى الامكانيات المالية والعسكرية الضخمة لبعض الدول نفوذا كبيرا على المنظمة ، فمثلا عدم الاستغناء عن التأييد الأمريكي المالي للأمم المتحدة يعطى الولايات المتحدة صوتا يستطيع — وغالبا ما يفعل — أن يقضى على ارادة الأغلبية في معظم الوكالات التي يشملها نظام الأمم المتحدة(٣) •

رابعا — لم ترض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبية في مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بما يمكننا أن نسميه بالفيتو الخاص • وقد ظهر ذلك جليا في الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ التي جاءت تقول : « تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يمتنع

---

(١) موركرف ، القانون الدولي والأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ •

(٢) عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

(٣) تطور النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٨٨ •

حين كان طرفا فى النزاع عن التصويت ، وهذا هو حق الفيتو الشهير الذي يصد من أكثر المسائل التى جرت بصددها المناقشات والاعتراضات فى نظام الأمم المتحدة كله • فالدول الكبرى • لم ترد الاكتفاء بتمثيلها الدائم فى المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن تستفيد من هذا التمثيل الى أقصى مدي • فقرنته بموافقتها مجتمعة على أى قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صدوره ، أو زال ما له من أثر (١) •

٣ ـ الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات فيها بين حلين رئيسين : الأول الأغلبية البسيطة ، وهى التى يصدر بها القرار اذا حصل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحد •

والثانى : هو الذى يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثى الأصوات حتى يصدر •

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت • ومع ذلك قد تتطلب مواثيق بعض المنظمات أن تكون الأغلبية العادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط • وهنا يعتبر الممتنع عن التصويت رافضا •

---

(١) يرلجع فى نظام التصويت بمجلس الأمن :

C. A colliard, Institutlions Internationals Paris 1970 p. 34 se, stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international organization, New York 1959, p. 139, M. The united Natoins and world Realities, 1965 Morozov Internationel law and The U. N. Mosco 1969, p. 118, waters, The united nations p. 101.

وايضا بوهينا . المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٣ ومابعدها ، ريتر ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠ •

وقــد تطلب ميثاق الأمم المتحــدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحــدة ، وليس الأعضــاء الحاضرين فقط فى بعض المسائل هى :

١ ــ تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمــادة ١٠٨ من الميثاق تتطلب لسريان التعديلات على الميثاق أن تصــدر بموافقة ثلثى أعضــاء الأمم المتحــــدة •

٢ ــ كذلك تطلبت المــادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحــدة لاعادة النظر فى الميثاق •

٣ ــ فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، اذ جرى العمــل على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن لانتخاب القضاة (١) •

ونجــد العــديد من أحكام المنظمات الأخرى تســير على نفس النهــج •

٤ ــ الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر فى اعطاء صــوته لصالح أحــد الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت • لذا ففى حالة الامتناع عن التصويت نجد أن العضــو يشترك فى التصويت ، ولكن صــوته لا يحسب • ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصــويت عن الغيــاب عن الحضــور ، اذ لايؤثر فى النصــاب اللازم لانعقاد الاجتمــاع صحيحا على خلاف الغياب • ولا يحول الامتناع عن التصــويت فى معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجمــاع اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة •

---

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the united Nations and Specilized Agnencies_ leyden 1968, p. 113.

ولا يوجد — بشكل عام — حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ القرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكى يتخذ قراراته بالاجماع ، و لاتأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التى ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التى تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفى هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الرافضون للقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التى يمكن أن تترتب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يسهل عملية صناعة القرار فى المنظمات التى تتطلب الاجماع لصدور قراراتها ، ولا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقل اذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فان من العيوب التى تقترن بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالاتفاقات التى لا تسرى الا اذا صدق عليها الأعضاء •

٥ — الغياب :

اذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فان الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبى للغياب فى حالة القرارات الهامة ، التى لها أو لبعضها قوة ملزمة ، اذ لا يمكن الزام الأعضاء الغائبين بسهولة • لذا كان مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات فى المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ، من حيث أن العضو الممتنع يساهم فى اتخاذ القرار ٠

وقد استقر العمل كذلك فى المنظمة الدولية على أن الغياب لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصوفة اذا كان الميثاق يتطلبها ٠ وهذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عندما رفضت روسيا المساهمة فى أعمال المجلس ، احتجاجا على عدم تمثيل الصين الشعبية بالمجلس ٠ فقد اعتبر الغياب مساويا للامتناع عن التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى اذا لم يكن كل الأعضاء الدائمين قد صوتوا لصالحها ٠

٦ — اثر القــرار :

اذا كان القرار غير ملزم ، فان الدول تقرر بنفسها أى أثر يمكن أن ترتبه عليه ٠ وما دامت غير ملتزمة بالقرار ، فانها لا تبدى الا اعتراضات بسيطة عليه ٠ وكذلك لا تعترض الدول بقوة على القرارات التى تتخذها أجهزة دنيا اذا ما كان يلزم اقرارها من جهاز أعلى ، اذ لديها فرصة الاعتراض أمام هذا الجهاز ٠

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات الا اذا كانت المنظمات على درجة كبيرة من التكامل ، والا فانه من المحتمل أن تخلق توترا بين الأعضاء ، بل قد تعرض وجود المنظمة نفسه للخطر ٠ ونجد مثالا لذلك فى نطاق منظمة الأمم المتحدة ٠ فمن المسائل القليلة التى يجوز للمنظمة أن تتخذ قرارات ملزمة فيها بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحديد حصة الدول فيها ، ولقد خلقت أزمة قوية فى المنظمة عام ١٩٤٦ عندما رفضت روسيا وفرنسا ودول أخرى ، دفع حصص قررتها المنظمة عليهم (١) ٠

---

(1) Norman padolford, Financing Peacakeoping, International organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع

تنفيــذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل ان معظم ما تقرره يأخذ شكل التوصيات التى لا تلزم الدول الأعضــاء بشكل قانونى • فكيف تحاول المنظمات تنفيــذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئا تماما فى كثير من الأحيان ، ومن ثم فان كثيرا من قرارات المنظمات تموت بعــد اقرارها ، وهــذا يجعــل الطريقــة التى قــد يتم بها اتخاذ القــرار فى بعض الاحيــان • أكثــر أهميــة من جوهر القرار نفسه (١) • وفى حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسى للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحلفاء أو الجماعات الأخرى • فالامتثال من المنظمة أو الدولة الموجه اليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسى للقرار (٢) • أما فى الظروف العادية ، فان القواعد القانونيــة للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغى التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها . فقــد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عنــدما تطبق تطبيقا كاملا • وهنــا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للرغبة المســتهدفة • وفى العمل — ومع ذلك — يعتمد الامتثال للقــاعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طــرق للضغط على الأشياء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enfrocement » فاننا ندخل فيه كل الطــرق

---

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oscar Schachter, The effectiveness of international Decisions, Papers of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

التى تساعد على تنفيذ القواعد القانونية التى تضعها المنظمات الدولية فضلا عن الجزاءات ، فان الأعضاء قد يشجعون على التنفيذ اذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفة بشكل رسمى ٠

على أن التنفيذ ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فقط ٠ فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة العلاقات بين الأعضاء والرغبة المشتركة لتحقيق التعاون ٠ وقد تساعد هذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية ٠ بل قد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية ٠

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة المنظمات وانما بالنسبة للأعضاء أيضا ، اذ أن كل عضو من أعضاء المنظمة يهتم بأن ينفذ الأعضاء الآخرون القرارات ٠ كذلك فان مواطنى الدولة يتأثرون بتطبيق دولهم للقواعد الدولية وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين فى الدول الأخرى لها ٠ وكل هذه المصالح الأطراف فى المسألة ، يمارسون دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية ٠

وقد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدولية لدولة عضو وذلك عندما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مستعدة له ، وهو ما يكون اذا ما كان الأمر يتصل ببعض الأسس الفنية التى تتطلبها بعض المنظمات كمنظمة الطيران المدنية ٠ ويفسر ذلك جزئيا الاتجاه النامى فى الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسائل رسمية لاجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطها الرئيسى من صياغة القواعد التى تحتوى على بعض الجزاءات المعنوية ، الى صياغة التوصيات التى تتضمن مساعدة الدول من المنظمات على تنفيذ القرارات ٠

٣ — الاشراف على تنفيذ القواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو اهمية كبيرة • فالمخالفات التى تلفت الأنظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمل • ولكى يمكن اطاعة القواعد فان قدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا • كما أن الاشراف يعد شرطا مسبقا للاعتراف الرسمى بمخالفة القواعد وهذا الاعتراف يعد أمرا ضروريا لامكان اتخاذ جزاء ضد المخالف •

وسائل الاشراف :

(أ) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول • وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهة الطرف الآخر • وهكذا فالالتزامات المقررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبات مستحقة على الأعضاء الآخرين • وهذا يعطى لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء •

وفى العمل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والا فانه لن يرغب فى بذل مجهود لممارسة الرقابة بما يتضمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخر •

لذا وجدنا الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية . وكذلك الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان تحتوى على نصوص تتضمن حقوقا لمواطنى الدول الأعضاء ، ولكنها لا تعد حقوقا مباشرة للدول نفسها • وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالها أن تتخذ الدول اجراءات اذا ما خالفت دول أخرى التزاماتها • وقد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضاء الآخرين فيها لنظام الانتداب • وان تفسير المادة ٧ من عهد العصبة

يشـير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانونى أو مصلحة فى تنفيذ التزاماتهم بمقتضى نظام الانتداب ، سـواء تجـاه سـكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجـاه العصبة وأعضائها » (١) .

٢ ـ الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشىء أجهزة للمتابعة داخلها . وتتنوع الصور التى يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتى :

١ ـ المتابعة عن طريق تقارير تقـدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقـدم تقـارير عن التدابير التى اتخذتها لكى تنفذ بها التزاماتها . ولقـد تطـورت هـذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) .

ولعل من أهم المنظمات الدولية التى تتبع هـذا النظام منظمـة للطيران المدنى (تراجع المـادة ٣٨ من ميثاق هـذه المنظمة ، منظمـة الأرصاد الجوى (المـادة ٩) . وتتعدد وسـائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفـروق بين التنظيمات التى تتخذها ، وتلك التى قررتها المنظمة ، ونجد بعضـها الآخر يكتفى بارسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة . كما نجد أن لتقارير

---

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covnant) indicate that members of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members ».

(٢) يرلجع فى التفاصـيل :

Landy, The effectiveness of international supervision, Thirty years of ILO Experience, London 1966, p. 9

تنصب على الالتزامات الناقصة أو على التقدم الذى حدث لجهة تحقيق أهداف المنظمة بشكل عام ٠

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء فى تقديم التقارير حول سلوكهم لا يحقق بذاته الرقابة المطلوبة ، بل ينبغى التنظيم وسيلة لتجميع ومناقشة التقارير ٠ ويمكن أن تزداد فاعلية هذه التقارير باتباع الوسائل الآتية :

١ — ارسال التقارير فى مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسمح بمقارنة التقارير الواردة من العضو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى التقدم الذى يحرزه فى تنفيذ القرارات ٠ ومع ذلك فالتقارير الكثيرة تجعل الدراسة الواعية لها مستحيلة ٠ لذا نجد منظمة العمل الدولية تهتم كثيرا بالتصديق على الاتفاقات أكثر من اهتمامها بالتقارير ٠ ويختار مكتب العمل كل عام مجموعة من الاتفاقات والتوصيات التى تعنى بالمسائل الجارية ويطلب من الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها ٠

٢ — تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة اعدادها ٠ فالمنظمة عادة ما تشير الى الأسس الرئيسية التى تطلبها ، أو تعد نماذج موحدة لتسهيل التقارير حولها ٠ وهذا ما تتبعه على الخصوص منظمة العمل الدولية ٠

٣ — تنسيق طريقة عرض التقارير ٠ فلا يمكن لأى مؤتمر فى منظمة دولية أن يدرس مسائل كثيرة مرة واحدة ، وبدون دراسة مسبقة لها ٠ لذا يقع على عاتق الامانة العامة أن تلخص وأن تحسن عرض التقارير ٠

٣ — التقارير المبنية على معلومات تجمعها المنظمة :

قد لا تكون التقارير التى ترسل من الدول من الكفاية بحيث تعطى صورة واضحة عن المركز الفعلى ٠ وترى التجربة أن تقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية اذا ما شجعت من المنظمة .
وعادة ما تلعب الأمانة دورا نشطا في هذا المجال ، وأحيانا تؤدى هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية) .

وتلزم بعض مواثيق المنظمات أجهزتها بأن تجمع المعلومات حول الطريقة التي تفى بها الحكومات بالتزاماتها ، من مصادر أخرى غير الدول الأعضاء . من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة من حق مجلس الأمن فى بحث أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى نزاع دولى . كذلك فان اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول منع التمييز وحماية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الانسان من حقها أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ، وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم .

وكذلك قد تعترف المواثيق للمنظمات بالحق فى أن ترسل لجانا لتقصى الحقائق حول موضوع معين .

٣ ـ الاشراف عن طريق الأفراد .

تعد من أهم صور الاشراف تلك التى تمارس بواسطة الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحة خاصة فى تنفيذ قرار معين . فأحسن وسيلة لمعرفة أي خرق لالتزام دولى ، هى السماح للأفراد المعنيين فى أن يتقدموا بشكاواهم ضد مثل هذه المخالفات . لذا ففى المسائل التى تكون للأطراف فيها مصلحة ، يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدى أسلوب للمتابعة . ومع ذلك فتقرير الرقابة للأفراد المعادين على دولهم ، يخالف الفقه الدولى التقليدى الذى يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها من صميم سلطانها الداخلي ، الذى لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتدخل فيه .

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة الا اذا وافقت الدولة المعنية على تقييد حقوقها فى هذا المجال عن طريق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « فى القانون الدولى الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تخص الأفراد مباشرة . ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معينا فى الاشراف على تطبيق هذه القواعد . ونجد تطبيقا لهذا النظام فى اطار خطة تقديم الشكاوى لسكان الأقاليم الخاضعة للوصاية .

ب — المنظمات الدولية وفكرة الجزاء فى القانون الدولى :

٤٥ — من العناصر الأساسية للقاعدةالقانونية ، أن يكون هناك جزاء يترتب على مخالفة قواعدها . ويقوم بتطبيق هذا الجزاء فى الدول الحديثة هيئات منظمة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغما عن الأفراد ، ولكن القانون الدولى تنقصه هذه السلطات التأسيسية مما أدى الى التشكيك فى مدى تمتع قواعده بوصف الالزام (١) .

وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام فى تطوير فكرة الجزاء فى القانون الدولى . فهى قد طورت جزاءات ادارية مثل الوقف أو الفصل من العضوية ، بما يترتب عليه من الحرمان من المزايا التى توفرها المنظمة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى تملك المنظمة الدولية الأم — الأمم المتحدة — سلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لانشاء هذه القوات واستخدامها (٢) .

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بها على الدول الأعضاء ، ونذكر على الخصوص أن وجود بعض صيغ

---

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ٢ والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ص ٣٧ .

(٢) يرلجع الباب السادس من ميثاق الأمم المتحدة .

الأطراف أو خشية اعلان مخالفة القرار رسميا ، قد يشجع الدول على التنفيذ .

والأهم من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فحسب . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تتضافر على اعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصد بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فضلا عن المنظمة ذاتها والجهاز الادارى بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات ، ويقف الرأى العام داخل الدول طرفا آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذه الأطراف تمارس دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1958, P. 9, H. schermers, international institutional law, leiden 1972 P, P. 58.

ويعدد شيرمرس الجزاءات التى يمكن للمنظمة أن تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتى : وقف حقوق التصويت — وقف التمثيل — وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الأجهزة — الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فضلا عن الجزاءات العسكرية ، والجزاءات التى توقع عن طريق الدول الأخرى ، جزاءات توقع على الأفراد ، جزاءات تنفذ عن طريق الأنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض فى هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهى تلك التى تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التى عرضناها فى الباب الثانى . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نبحث فى الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وفى الثانى وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصــل الأول

صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول

العلاقات مع الدول

١ ــ الدول غير الأعضاء (١) :

تعــد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضــاء فيها نادرة ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط • واذا مما احتاجت الى التأثير فى سياسة الدول غير الأعضاء ، فانهــا تفعل ذلك من خلال الدول الأعضــاء • واذا ما كانت الدول غــير الأعضاء مهتمة بنشــاط المنظمة فانها يمكن أن تصــير عضوا اصــليا أو منتسبا فيها •

ومع ذلك فتوجد حالات يعــد قيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية •

١ ــ فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صور العضــوية يمكن أن تقبــل كمراقب observer فى اجتماعات المنظمــة • ويســمح هــذا النظام لهذه الدولة بالمســاهمة فى أعمال المنظمــة • ومع ذلك فان أهمية حضــور الدولة كمراقب تختلف من حالة الى أخــرى • فحضور الدولة التى تمنع من العضــوية لأســباب سياســية مثــل حضور ألمــانيا فى المــاضى كمراقب فى الأمم المتحــدة أهم بكثير من

(١) يراجع شــارمز ، القــانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ .

حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها (١) •

٢ — ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية• وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء فى بعض المنظمات الفنية — كاتحاد البريد العالمى أو الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التى تطبقها الدول الأعضاء ، فهى لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحتها الجوية أو لاتصالاتها اللاسلكية • ففى مثل هذه الحالات ، نجد الدول غير الأعضاء تضار من عدم قدرتها على المساهمة فى خلق القواعد التى تطبق عليها ، وان كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التى تثار من الدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العالمى للقواعد التى تضعها •

٣ — وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية • وكثيرا ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها • والعلاقات التى تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه الى حد كبير تلك التى تنشأ من مثل هذه الاتفاقات اذا ما أبرمت بين الدول • وفى هذه الحالات تتصرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة •

٢ — الدول الأعضاء :

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فان أنشطتها يمكن أن تكون داخلية • وهى أيضا قد تكون طرفا مقابلا للمنظمة

---

(١) دخلت كل من المانيا الغربية والمانيا الشرقية عضوية الامم المتحدة فى بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك فى اطار سياسة التقارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر •

فى التعامل معها ، وهنا تكون العلاقة خارجية • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلى • فالالتزامات التى تنتج عن الميثاق أو النظام الأساسى أو عن قرارات المنظمة ، والتى تسرى عادة على كل الدول الأعضاء على وجه المساواة تعد علاقات داخلية • أما الالتزامات التى تفرض عن طريق اتفاقية خاصة بين المنظمة وأعضائها فهى تعد علاقة خارجية • وهكذا فان الالتزامبدفع الحصة المالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتها ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذى تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فانه يدخل فى نطاق العلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات مالية غير القدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ ــ الدول المضيفة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيفة ، والتى تكون عادة احدى الدول الأعضاء • ومع ذلك فهناك حالة فريدة نجد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وترسم اتفاقات المقر headquarteres agreement العلاقات بين المنظمة والدولة المضيفة ، وحتى فى حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فان المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيفة ، وتلتزم الدولة المضيفة ــ من ناحية أخرى ــ بتسهيل عمل المنظمة الى أكبر حد ممكن ، باحترام حصانة مقرها ، وباعطائها الامتيازات المالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضا بأن تدخل فى اقليمها ممثلى الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لتأدية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبول ممثلى الدول الأعضاء ينتج منطقيا ، من الضيافة التى تعطيها الدولة للمنظمة ، فان الالتزام

بقبــول المراقبين من الدول غير الأعضـــاء لا يمكن أن نؤسسه على الضيافة • وتعالج بعض اتفاقات المقر المشـــكله بتقريرها الســماح للمراقبين بالحضــور • وقــد جاء بمشروع الاتفــاقية التى أعدتهــا لجنة القانون الدولى حــول تمثيل الدول فى المنظمات الدوليــة ، ما يلزم الدولة المضيفة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) •

المبحث الثـــانى

العــلاقات مع المنظمات الدولية الأخرى

١ ــ أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قــد تكون أقــوى من مجرد التبــادل العــرضى للمعـــلومات ، أو ارسال المراقبين ففى أسرة المنظمات الدولية نجــد تقســيما للأعمال ، وكل منظمــة تلعب دورا من خــلال الوحــدة الكبرى التى تمثلهــا الأسرة • وهنــا ينبغى أن تقــوم علاقات تنظيمية ، قــد تأخذ صــورة الأجهزة المشتركة ، ووحــدة العضوية •

(٢) أسرة الأمم المتحــدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يعتمدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشــطة ، أو منظمــة سياسية فقط ، تاركين التعــاون المنظم لمنظمات منفصــلة ومستقلة • وقــد اختـــاروا أخــيرا فكرة التركز الوظيفى ، على أســاس أن تكون وظائف الأمم المتحــدة محــدودة ، وتنشــأ منظمات أخرى مسئولة عن حقــول محــددة التعاون الدولى ، على أن يتم الوصــل بين هــذه ! نظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDIP, 1962. 357.

المتخصصة والمنظمة الأم (١) •

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هى أسرة الأمم المتحـــدة أو نظام الأمم المتحـــدة •

ولقــد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ ــ اعتبارات تتصل بالتخصص :

أظهر التقـــدم العلمى الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية • ونظرا لوجود حقول فنية تماما ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة • فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعـــاون بين الدول فيهـــا من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التى تقوم بالأعمال المماثلة فى داخـــل الدولة ، وهـــو ما لا يتسنى تحقيقـــه ان لم تتم منظمـــات لا تقتصر على التمثيل السياسى وحـــده •

٢ ــ اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصـــادى والاجتماعى والفنى عن النشاط السياسى لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشـــطة فى منظمة واحـــدة ، قـــد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسى على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال •

(٢) قـــد لا تنجح المنظمة الأم فى القيام بوظيفتها على النحـــو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولى على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحـــدة • ان دولة كبرى قـــد لا ترغب لســـبب أو لآخر فى

---

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Specialisées et l'ONU, RGDIP, 1969, —. 285.

الاستمرار فى عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحرف ، وهنا يجب انقاذ المنظمات الأخرى من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء فى المنظمة الأم فى عضوية المنظمات المتخصصة . فقد تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة فى المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما اذا كان هذا التوزيع الوظيفى بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأحسن ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة فى حقول التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، فى الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاه منظمة واحدة . وعلى أية حالة فمن الصعب تغيير الهيكل الحالى لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التى تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهى : منظمة العمل الدولية
(ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة
(FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدةللتعليم والثقافة والعلوم United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية (WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدنى
(ICAO) International Civil Aviation organization

---

(١) شارمن ، قانون التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ٦٧٤ .
(٢) رأينا أن نفس هذه الأسباب هى التى بررت توزيع العمل فى داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١١٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية
(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمى
(UPU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
(ITU) International Telecommunications Union.

صندوق النقد الدولى
(IMF or FUND) international Moneetary Fund

البنك الدولى للانشاء والتعمير
(IBRD or Bank) International Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المالية الدولية
(IFC) International Finance corporation

هيئة التنمية الدولية
(IDA) International Development Association

والنوع الثانى يدخل فى باب الوكالات المتخصصة ، وان كانت لم تنشأ بنفس الطريقة ، ونجد هنا منظمتين : الأولى هى الوكالة الدولية للطاقة الذرية
The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقد أبرمت اتفاقا مع الجمعية العامة للأمم المتحدة وليس مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى • لذا فقد يثور الشك فى استيفائها — فنيا — للشروط اللازمة لكى نصبح وكالة متخصصة ولكن لعديد من الاعتبارات العملية تعد فى مركز مماثل (١) • والثانية

---

(١) تشترط المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة لقيام الوكالة المتخصصة ان يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، ممثلة فى مجلسها الاقتصادى والاجتماعى . وتوجد بالفعل اتفاقات بين كل الوكالات المتخصصة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ،وذلك باعتباره الجهاز المتخصص فى هذه الشئون - ومع ذلك فنحن نرى أن ابرام الجمعية العامة للأمم المتحدة للاتفاق بدلا من المجلس - لا يسلبها صفة الوكالة

هى الاتفاقيـة العـامة للتعريفـات والتجارة The general Agreement on Tariffs and trade (GATT)

وقـد أنشئت لكى تكون تنظيماموقتا حتى تقوم منظمة التجارة الدولية . لذا لم يكن لها أجهزة مسـتقلة . ولكنها تطورت مع الزمن وتحولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لهـا نظـام أساسى .

والطائفة الثالثة من المنظمات التى تدخل فى أسرة الأمم المتحدة هى الهيئات الصـغرى والتى وان تمتعت فى أداء أعمالهـا بقـدر من الاسـتقلال يقل أو يكثر ، الا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية . فهى من النـاحية الشكلية تعـد أجهزة ، ولكنها تتمتع باسـتقلال كاف لكى تعمل كمنظمـات منفصـلة . بل قـد يكون لهـا أعضاؤها المتميزون .

ولقـد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعيـة العامة كنوع من التوفيق السياسى . فبعض الدول تريد أن نشـأ للأنشـطة التى تقوم بهـا ، منظمات دولية مسـتقلة ، وبعضـها لا تريد الا مروعا ثانوية للأمم المتحدة . وتحت خشـية ألا تصدق هـذه الدول على اتفـاقات تنشىء منظمات مستقلة فى هـذه التخصصات — مع أن مساهمتها فيها أساسية — فان أفضـل الحلول هو انشـاء جهـاز مستقل independance organ

والهيئات الصغرى فى الأمم المتحدة هى :

=

المتخصصة ، وذلك بحكم أن الجمعية العـامة هى الجهاز العـام للمنظمة والذى تعمل تحت اشرافه الأجهـزة الأخرى ، وعلى الخصـوص المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية . فضلا عن أنه لا خوف من ممارسـة هـذه الوكالات لاختصاصات مماثلة لغـيرها ، وبشـكل لا يختلف عنهـا ، ولا نعتبر هـذا الفارق الشكلى اساسا لاستبعادها من طائفـة الوكالات ، لأن العبرة بالمعـانى لا بالأشـكال والمبـانى .

برنامج الأمم المتحـــدة للتنميـــة The United Nations Development Programme (UNDP)

، صـــــندوق الأمـــم المتحـــدة للطفـــــولة
The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين
The United Nations High
Commissioner for Refugees (UNHCR)
The Uuited Nations Institute for Training and Research

معهـــد الأمم المتحـــدة، للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم المتحـــدة لأعمـــال العـــون ولاغاثة االلاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوســـــط

The United Nations Relief and works
Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
The United Nations conference on Trade and Development (Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية
U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغـــذاء العـــالمى World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغـــذاء العالمى الذى تتقاسم المسئولية فيـــه الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، نجـــد أن كل الهيئات الأخرى تخضع لاختصاص الأمم المتحدة (١) •

ومعظم الاتفاقـــات التى تبرمهـــا الأمم المتحـــدة مع الوكالات المتخصصـــة متشابهة • وتتفق فيهـــا الوكالات على أن تنفـــذ كافة التوصيات التى توجه اليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن •

---

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 375.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن اذا ما اتخذ قرارات لحفظ السلم والأمن . وتتفق أيضا على تنسيق أنشطتها من أجل منع الازدواج والتداخل فى الأجهزة الادارية ، ولتكوين خدمة مدنية دولية موحدة . وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحدة .

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة عند اعداد ميزانياتها ، وعلى أن تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بها من الأمم المتحدة .

هذا وبالاضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة نجد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضها البعض . وهناك اتفاقات عديدة قد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقوية العلاقات المتبادلة .

(ب) أسر المنظمات الأقليمية :

هذا ونجد على المستويات الاقليمية أسرا متعددة للمنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحو ما رأينا فى نطاق الأمم المتحدة ، فهناك أسرة المجتمعات الأوربية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ... الخ .

الفصل الثانى

وسائل العلاقات الخارجيــة للمنظمات

ما هى الوسائل التى تمارس بهــا المنظمات الدولية علاقاتهــا الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

ستتولى الاجابة على هذا السؤال فى الفقرات التالية .

المبحث الأول

الاتفــاقات الدوليــة

١ — فكرة الاتفــاق :

يذهب بعض الفقهــاء الى تخصيص لفظ اتفــــاق agreement للمعاهدات التى تبرم بواسطة المنظمات الدوليــة ؛ وان كان يشترط كأى نوع من أنواع المعــاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد القــانون الدولى ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangment ذات القيمة الأقل الزاما ، كأى عقود تبرمها المنظمات الدوليــة بمقتضى قانون الدولة التى توجد عليهــا (١) .

ومن المفترض بشكل عام أن أشخاص القانون الدولى وحدهم

---

(١) لا يوجد فارق حاســم فى نظر أصــحاب هــــذا الاتجــاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التى تتعلق باتفاقات المقــــر مع الدولة المضــيفة ، قــد تشــير الى القــــانون الوطنى لتنفيــذ بعض النصوص ، أما العقــــود (مثل عقود ايجــار المبانى) ، فقد تؤدى فى النهاية الى تسوية المنازعات التى قــد تثور بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولى . ويمكن أن نصنف احــدى الوسائل بأنهــا « اتفاقات » أو عقود بمقتضى احكام القــــانون الدولى ، على ما يظهــر من السياق والهــدف الذى تبتغيه هــــذه الاداة .

يراجع شارمز، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٦٩٧.

هم الذين لهم أهلية صناعة المعاهدات • ولكن أشخاص هذه الروابط ليست وحدها المعيار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هدف وموضوع العلاقة • ففى كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأمم المتحدة قد أبرمت اتفاقات مع سلطات كاتنجا بشأن مناطق الدفاع فى هذه المقاطعة لزائير ، وكذلك اتفاقا بوقف اطلاق النار (١) فالاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواسطة القانون الدولى • وقد تقبل هذه الوحدات كأشخاص قانونية دولية فعليه de facts Subjects of international law من أجل الهدف الخاص الذى جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفى حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دولية على أساس مضمونها وهدفها — وبدون النظر الى أطرافها — وان لزم أن تطبق عليها قواعد القانون الدولى •

أما العقود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة الا أنها ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صورا مختلفة • هى الاتفاقات الشكلية formal agreements ، تبادل المذكرات exchange of notes والمعاهدات الشفوية oral ogreement

٢ — الاختصاص بابرام المعاهدات :

(أ) أهلية المنظمات الدولية فى ابرام المعاهدات :

من المسائل التى تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

---

(1) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشينى عن العقود شبه الدولية بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها فى ابرام المعاهدات • ولقـــد صارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفيـــة • ويكفى أن نذكر أنه فى الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدولية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ — ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبعمائة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر مواثيق بعض المنظمـــات صراحة حـــق المنظمة فى ابرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمـــادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحـــدة تتكلم مثـــلا عن ابرام معاهدات خاصـــة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحـــة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصـــاية الدولى • ولقـــد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقـــد ثار خـــلاف حول ما اذا كانت الأمم المتحدة تعـــد طرفا فى اتفاقات الوصاية • ولمـــا كانت كل اتفاقات الوصـــاية قـــد ووفق عليها صراحة عن طريق أحـــد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعطى حقوقا وترتب التزامات للامم المتحدة ، كما أن العـــديد منها تقـــرر أنها لن تنفذ الا اذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العـــامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفا فى مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه فى مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضـــاء نجـــد بعض النصوص فى مواثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجـــد مثالا لذلك فى مواثيق المجتمعات الأوربية التى تعطى لها حق ابرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب الى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

---

(1) Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966, p. 50.

وأخيرا ففى مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصوص ، من ذلك الاتفاقات التى تمنح بهـا الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصصة لعـدد من المنظمات الدوليـة ذات الصفة العالمية (المادة ٦٣ من الميثاق) •

وقد لا تحتوى المواثيق على أية نصوص بهـذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص • وفى كلتا الحالتين تبرم المنظمات اتفـاقات فى ميادين الاختصاصات الممنوحة لهـا ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قـد أبرمت اتفاقات المقـر بدون تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها •

كذلك فانه من المسلم به أن أهليـة التعاقد للمنظمات الدوليـة لا تعتمد فقط على النص عليهـا من جانب المواثيق المنشـئة لهـا ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصـة ، وعلى تطور القانون التنظيمى الدولى • ولعـل ذلك هو الذى يفسر ابرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعـديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنهـا لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحتو مواثيقهـا على أية نصوص بهذا الخصوص •

(ب) مدى السلطة التعاقدية :

هل تملك كل المنظمات سلطة ابرام الاتفاقات أو البعض منهـا فقط؟ وفى أي الموضوعات تملك المنظمات ابرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمـات الدولية لهـا سلطة ابرام المعاهدات • ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقول التى للمنظمات اختصاصات العمـل فيهـا وليس من السهل الفصـل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات • وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حقل معين ، فانها تعـد بالتبعية مختصة بعمـل اتفاقات فى نطاق هـذا الحقل • وفى العمل الدولى ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية ابرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب أن المنظمة ليس لها الحق فى ابرام المعاهدة ، ولكن لأن حقل عملها مقيد •

على أنه من الملاحظ أن الأهلية التعاقدية للمنظمات لم تمارس الا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التى نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة • ولا توجب منظمة دولية طرفا فى معاهدات شارعة ، من النوع المتعدد الأطراف • ويجب أن يتغير ذلك فى المستقبل • ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فان المنظمات التى تستخدم اذاعات أو سفنا او طائرات ، ينبغى أن تكون أطرافا فى المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة • وترغب جماعة السوق الأوربية المشتركة فى أن تصبح طرفا فى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان • ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر • فلقد أصر ممثل السوق الأوربية المشتركة على أن منظمته لا يمكنها الا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هى التى يمكن أن تكون أطرافا فى المعاهدات • وعند التصديق على المعاهدات التى نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوربية المشتركة فى الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها • ولم تفعل ذلك دول أخرى كالمجر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ • وهكذا أصبحت السوق الأوربية عضوا فى هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها فى العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى (١) •

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية فى ابرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التى تتكون منها — أصبح

---

(1) UN Document TD/SUAGR. 7, EXSR. 11 — 27. P. 68.

أمرا مسلما به ، الا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بابرام الاتفاقات . والرأى الأكثر قبولا بهذا الشأن هو الذى يتجه الى أن « الأهلية لابرام المعاهدات فى حقل معين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هذا الحقل . والجهاز الاممى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السبب — هو المختص بابرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العادة هو المؤتمر العام(١) » .

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة تمارسها بشكل قاصر ، وهنا فان هذه الأجهزة هى التى تملك التعاقد فى نطاق هذه المهام (مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين). كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشئون الادارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر .. الخ . ومع ذلك فان هذا التفويض لا يمس سلطة المؤتمر العام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقه أن ينهى أى تعاقد أبرم بواسطة السكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه .

٣ — أنواع الاتفاقات :

(أ) تقسيم المعاهدات وفقا لمحتواها :

لا تملك المنظمات سلطة ابرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها . ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهمة الخاصة التى عهد بها الى المنظمة :

---

(١) يراجع شرمر ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٥ .

وقد اقترح بريرلى فى تقريره المقدم للجنة القانون الدولى أن يتولى هذه المهمة جهاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plenary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى . ص ٢٢٣ .

١ ـ اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والعلاقات مع المنظمات الأخرى •

لكل منظمة دولية اختصاص ابرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية • وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها فى أراضى الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو فى دولة سوف تعقد فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقا طبيعيا فى الدخول فى اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتنسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوثائق ، الاقتراحات المتبادلة فى جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة الى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حول المساعدات التى تقدمها للدول الأعضاء •

٢ ـ اتفاقات تتصل بالحقل الذى تعمل فيه المنظمة :

أما المعاهدات التى تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهى ليست كثيرة • وقلة من المنظمات هى التى تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لانجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التى يبرمها البنك الدولى للانشاء والتعمير ، اتفاقات الانتساب الخاصة بالسوق الأوربية المشتركة ، الاتفاقات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ••• الخ » • كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقات الوصاية ـ اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانونى لقوات الطوارىء الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت اشرافها » •

٣ ـ اتفاقات تنشىء منظمات دولية جديدة :

تلقى أهلية المنظمات الدولية لانشاء منظمات أخرى معارضة فى العلاقات الدولية • ولكن الرأى الغالب يتجه الى جواز ذلك •

فما دمنا قد قبلنا المنظمات الدولية كأشخاص قانونية دولية ، فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التى أنشئت من أجلها • ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات دولية قائمة فى انشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمى الذى بدأ فى العمل منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوربية المشتركة منظمات عديدة ، وأن كانت ليست بالشكل الذى تتخذه المنظمات الأخرى وكثيرا ما يقتصر على أنشاء مناطق حرة) •

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تبرم الاتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات دولية أخرى • كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف •

وقد تنشىء بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف علاقة بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة بين البنك الدولى للانشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسماة Indus Basin Development fund agroement.
وعلى العكس فقد تقوم اتفاقية بين دولة واحدة وعدة منظمات دولية • مثل الاتفاقات القياسية فى مسائل المساعدة الفنية •

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحصانات الأمم المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فان الأطراف قد لا تكون كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشىء الاتفاقية حقوقا وواجبات متبادلة بينهم •

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلا رسميا وقد لا تتخذ هذا الشكل • ففى حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون شكل رسمى وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

ابرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبـدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا • فأى اتفاقية ، تدخل فى حـوزة المنظمة تكون ملزمة لهـذه المنظمـة بصرف النظر عن شـكلها •

ومع ذلك فقـد تدل الظروف على أن القصـد من جعل الاتفاق غير رسمى هو اسـتبعاد قـوته الملزمة أو السـماح بالانسحاب منه بالارادة المنفردة ، وهنا تقل القيمة القانونية له •

المبحث الثـانى

العـلاقات الدبلوماسـية

أولا : فكرة العـلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثـات الدبلوماسـية المتبـادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة أهمها : تمثيل الدولة المرسلة لدى الدول المرسل اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحـوادث فى الدولة المسـتقبلة وارسالها بالوسـائل المشروعة الى الدولة المرسلة ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسلة والمستقبلة(١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هـذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن عـلاقات الدول ، فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطـاق معين من الأعمـال • وأن سـلطاتها تختلف عن سـلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هـذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

---

(١) راجع المـادة الثالثة من اتفاقيـة فينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

ان العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية. فعندما ترسل احدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فانها تمارس حقها فى الايفاد الايجابى ، بينما الدولة التى تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبى فى الايفاد . ومع ذلك فالفارق ليس جوهريا فالحق الايجابى بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للأخرى . ولكن فى العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية . فالايفاد السلبى لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة فى اقليم الدولة المضيفة . أما الايفاد الايجابى لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة تستقر بالخارج . فالمشكلة فى كل من الحالتين تختلف عن الأخرى(١) .

(ا) الايفاد السلبى Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تستقبل فيه الممثلين ليس بمشكلة ، فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغيرة تتخذ مقارها فى الدول المجاورة . عندما تخصص بعثة لأكثر من حكومة(٢) .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية (٣) .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدوليه منذ

---

(١) شارمرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .
(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية فيينا للحصانات الدبلوماسية .

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session GA Offical Records 33rd session, suplement No.9 (A) 7209/Rev.1) p. 6 Art. 6.

الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم • ولما كان مجلس الأمن جهازا دائم الانعقاد ، فقد استتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة •

ولقد تطور العمل الدولى منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة فى مقر الأمم المتحدة • لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قرارا — فى دورتها الثالثة — أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكرتير العام للمنظمة(١) • وينبغى أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسبا(٢) •

وترسل بعض الدول غير الأعضاء فى المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وان كان وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء • فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك فى المداولات •

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة • فما دام التعاون بينها مستمرا ، فان الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء • فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضا فان التعاون بينهم يصبح وثيقا ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات •

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول • فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

---

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) أرسل الاتحاد السوفيتى بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضوا . نقلا عن شارمز ، القانون التنظيمى ، ص ٧٢٧ •

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعضم والبعض الآخر . وكثيرا ما يتم التفاوض لابرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول فى نيويورك . وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات . فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبلوماسية لدولة وكبعثة دائمة لمنظمة . كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات .

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التى تمنحها للبعثات الممثلة للدول . والأساس القانونى لذلك يوجد عادة فى اتفاقات المقر . وتناقش هذه المشكلة الآن فى لجنة القانونى الدولى . ولكن هل يوجد فارق فى العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول فى مسائل التمثيل الدبلوماسى ؟ .

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة فى العديد من المسائل عن البعثات الدبلوماسية للدول . فمن أهم الوظائف التى تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطنى فى مختلف أجهزة المنظمة . وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التى تجرى فى المنظمة .

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلوماسية تختلف فى البعثات الدائمة . مثل قواعد الأسبقية والتقدم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف فى نطاق البعثات . لذا نجد أنه فى الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الدبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالاضافة الى رؤساء الأجهزة . ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للأسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا فى بعض النواحى عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسيين .

٣ — نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها فى نطاق العلاقة بين الدول • فعلى الرغم من أن البعثة قد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة الفنية مثلا لكى تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة ، فانه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة • وكثيرا ما تتصرف البعثة كممارسة لوظائف من خلال هيكل المنظمة ؛ فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة • ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء فى المجتمعات الأوربية يجتمعون فى لجان لانجاز أعمال المنظمة • وهنا نجد أن الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذى يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية •

٤ — وأخيرا فان العلاقة متعددة الجوانب فى كل المسائل المتصلة بوضع البعثة • فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسلة والدولة المستقبلة • لذا فان الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت • ومن المفهوم أن الدول تحرص على اعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون فى البعثات الخارجية للمنظمات الدولية • لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى احدى الدول الذين يعملون فى احدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطون ، اعترفت سكرتارية الأمم المتحدة • ولقد كانت مستعدة لكى تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شرطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص • ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة فى جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى •

٣ ــ الايفــاد الايجــابى Active legotion

١ ــ حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقــه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لهــا فى الدول الأخرى • وليس محل شك أن المنظمات لا تحتــاج الى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة ، فلقــد اعترفت اتفاقيــة فينــا للعــلاقات الدبلوماســية بامكانيــة تمثيل أشــخاص لدولة ولو لم يحمــلوا جنســيتها(١) •

ولقــد اعترف للمنظمات الدولية بهــذا الحق منذ عهد عصــبة الأمم • كمــا أن البرلمــان الأوربى أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوربيــة تتمتع بالحق فى الايفــاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية(٢) •

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تعــد رابطة ثنائية ؛ لذا ففى مؤتمر فينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقــدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضــافة مادة تنص على حــق كل دولة فى الايفــاد بوجهيه السلبى والايجابى • ولكن الاقتــراح لم يلق قبولا فتم سحبه (٣) • فمعظم الدول ترى أن الدول وحــدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضاء المتبادل • ونفس الشىء يصدق بالنســبة للايفــاد الايجابى للمنظمات الدولية • فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فانها تحتاج :

أولا — موافقة الجهة المستقبلة •

وثانيا ــ قرارا من الجهاز المختص فى داخــل المنظمة باقامة مثل هــذه العلاقات •

---

(١) راجع المــادتين ٦ ، ٧ من اتفاقيــة فينا للعلاقات الدبلوماسية .
(٢) القرار رقم ١٤٩٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ .
(3) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 6 March 1961.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر • وانما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى • فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطيها صراحة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول • لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمة الدولية • ويقال انه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها ، لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات اليها • وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات • لذا ففى العمل نادرا ما يكون هناك ايفاد ايجابى بالنسبة للمنظمات • ونجد أن المجتمعات الأوربية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء • كما أن بعض المنظمات قد أسست بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء • واذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثات الدول فاننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف • ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية •

٤ ــ البعثات الدائمة للأعضاء :

١ ــ بعثات التنمية :

منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية ــ بالتدريج ــ واحدة من الحقول الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية • وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هدفين :

١ ــ مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات •

٢ ــ الاشراف على تنفيذها •

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلا لسكرتيرها العام الى هايتى لمساعدة حكومة هذه الدولة ، ولتحديد مطالبها بوضوح ، لتمكين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة من الاجابة على مطالبها (١) • وفى نفس السنة أرسلت الأمم المتحدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوبا لها الى باكستان •

وتوسعت فى ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (٢) •

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة فى شئون التنمية على تعيين ممثلين لها فى مختلف الدول مما أدى الى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى الى ضرورة التنسيق بينهم• وتوسعت فى ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (١)• ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحد لكل أسرة الأمم المتحدة لبرامج التنمية جميعا (٢) •

وتختلف السلطات التى تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة • وتعتبر السلطات التى يتمتع بها المندوب المقيم متواضعة ، وان كان يلعب دورا ما باعتباره يمثل حلقة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخاص •

---

(١) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

(٢) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance technigue des N. U. dans l'Etat ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، ادارة الأمم المتحدة للبرنامج الاقتصادى والاجتماعى سابق الاشارة اليه ص ١٦٢ •

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبيلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تفعل البعثات الدبيلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلة والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية فى الدولة المستقبلة الى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكى تفى هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيفة • وتستشار الدولة المضيفة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التى يقيم فيها بين أسابيع قليلة الى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده الى الوزير المختص وليس الى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة البعثات الدبيلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه الى حد كبير مركز الدبيلوماسيين . فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبيلوماسية وفقا لاتفاقية فينا ، وأحيانا وفقا لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين فى قائمة الدبيلوماسيين التى تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون الى الحفلات التى تقام للدبيلوماسيين • بل انه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التى يتمتع بها الدبيلوماسى العادى •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثى الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة فى حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطنى دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفى العمل ، عادة ما يكون المندوب من مواطنى احدى الدول المكتملة النمو •

(١) تقرير جاكسون ، السابق الاشارة اليه جـ ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هنـــاك بعض المهـــام التى يقوم بهـــا المندوب المقيم تجعله يشبه القنصـــل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقـــوم باستقبالهم ، ويقـــدم لهم مساعدات فى تغيير العملة وتأثيث منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمـــالية لهم ... الخ •

ومع ذلك فهنـــاك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعـــة عمل القنصـــــل :

١ — فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحـــدة والوكالات المتخصصة وأحـــد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمـــة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه فى حالة التنميـــة يمثل المنـــدوب المنظمة لدى عضو لا يعمـــل باعتباره عنصر فى المنظمة وانما كمتعامل معها ، الا أنه لا يمكن أنه يعتبر أجنبيا تمـــاما عنها •

٢ — تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذى تعمل فيه المنظمة • مع ذلك فهـــــذا الحقل لا يقف عند حـــد مسائل التنمية • وكثـــيرا ما استفادت الأمم المتحـــدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لهـــا فى الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه فى أعمال أخـــرى خاصة بالمنظمة •

٣ — والعمل فى هـــــذا الحقـــل الخـــاص يعتبر مختلفا • فالدبيلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية قيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخـــرى • أما المنـــدوب فان مهمته — رغم أنهـــا محدودة — الا أنها أوســـع ، انه يعمل فى حقله ، انه يساهم فى الخطة ويشرف على تنفيذها • واذا كان الدبيلوماسيون هم آذان حكومتهم فى الخارج ، فان المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدى عمـــــلا خاصا لهـــا (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شرمرز المرجع السابق ص ٧٣٧ •

ب — بعثات لأغراض أخرى :

تملك الأمم المتحدة خمسين مركزا اعلاميا فى الدول الأعضاء • وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمم المتحدة • فهم لايدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة فى الدولة المستقبلة بل لايمثلونها فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع أن سلطاتهم محدودة •

وقد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هذه البعثات صفة مؤقتة وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف اطلاق النار •

الشعب القومية :

أنشأ العديد من المنظمات الدولية شعبا أو لجانا قومية national committees تعمل كممثلة للمنظمة ، تحمى مصالحها فاللجان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجاه وفودها للمؤتمر العام وتجاه حكوماتها • وهى قد تستخدم كذلك من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هذه اللجان القومية • لتدعيم مصالح المنظمة فى الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية فى منظمة الأغذية والزراعة كوسائل لتنسيق مساهمة الأعضاء فى مختلف أنشطة المنظمة ، بالتعاون مع الحكومات المعنية ، وبناء على الشروط التى تحددها •

بعثات خاصة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل فى بعثة مؤقتة تمثل الدولة ، وترسل من دولة الى أخرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها فى مسائل معينة أو لكى تؤدى مهمة خاصة فى علاقاتها بالدولة الأخرى وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولة المستقبلة وتلك المرسلة •

وترسل المنظمات الدولية فى مناسبات عديدة بعثات سلمية الدول الأعضاء . ولمثل هـذه البعثات مهمام مختلفـة . فبعضـها يرسـل بنـاء على طلب دولة أو أكثر لكى تساعدها فى حـل نزاع بينها . وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسـها . ومثال ذلك تلك البعثة التى أرسلتها منظمة الدول الأمريكية الى جمهورية الدومنيكان فى ابريل عام ١٩٦٥ ، وكان قـرار ارسال هـذه البعثة قـد اتخـذ فى اجتماع مجلس المنظمة الذى ناقش فيه مشاكل هـذه الجمهورية . ومثال ذلك أيضا ارسال منظمة الوحـدة الأفريقية لستة رؤسـاء الى نيجيريا أثنـاء النزاع الذى نشب فيها حول مشـكلة بيافـرا .

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدوليـة الى الدول النامية . فالأمم المتحـدة ووكالاتها المتخصـصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات .

وقـد ترسل البعثات الخاصـة للدول الأعضاء لطلب دعم مالى للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة فى شأن السياسة المستقبلة للمنظمات .

وتخضع هـذه البعثات الخاصـة التى ترسلهـا المنظمات لنفس الأحكام التى تخضع لهـا البعثات الخاصة الدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — اخضـاعها لاتفاقيـة الأمم المتحـدة حـول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثـة الأمم المتحـدة للكونغو . فهـذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين . ولقد أرسلت بهـدف تقـديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصـة أن تتولى هـذه المهمة . وقد تـم انشاؤها بقـرار مجلس الأمن رقـم ٥١٤٣٨ الصـادر فى ١٤ يوليـو عام ١٩٦٠ . ولقد اعتبرت عمليـة الأمم المتحدة فى الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام فى هذه الدولة .

البعثات لغير الأعضاء :

تسمح اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا — كرئيس لبعثة فى دولة أخرى — ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) • وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة فى الخارج ، كبعثة للمنظمتين معا •

وللمجتمعات الأوربية بعثات فى الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات •

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهى تعمل فى العادة بصفتها مراقبة فى اجتماعات أجهزتها العامة وتحتفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين فى مقار المنظمات الدولية الأخرى • ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلة بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالحصانات والامتيازات التى تعطى للمراقبين • ولا شك فى أهمية الدور الذى تمارسه هذه البعثات الخاصة فى العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذى تلعبه البعثات الخاصة بالدول •

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة فى المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين فى المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

---

(١) المادة ٦ من الاتفاقية .

تمثيل المنظمة والتحــدث باسمها ، ومن هنا فان مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية فى مؤتمر دولى على نفس الأسس التى تساهم بهــا الوفود الوطنية • ومع ذلك ففى عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوربيـــة المشتركة فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر ، واعترضت بعض الدول على هــذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق فى المناقشات دون أن يكون له الحق فى التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدوليـــة تعين عادة من السكرتير العــام للمنظمة وتتشكل من طــاقم من الســكرتارية • وفى بعض الأحيــان ترســل الأجهــزة التمثيلية ممثلين للمنظمات فى الخــــارج •

المبحث الثــالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها فى نطاق العلاقات الدولية ، فانها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دوليـــة أخرى ، وأشخاصا تدعى هــذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فان المنظمــة قــد تتعترف لهم أو تنكر عليهم هــذه الشــخصية • وقــد تعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هــذا الاعتراف ضــمنا عن طريق قبول الدولة عضوا فى المنظمة ، أو بالدخول فى اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقــــاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التى تمثلهــا المنظمة فى المجتمع الدولى • فلا شــك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بهــا • ويلعب نظام

الأمم المتحـدة دورا هاما فى هــذا الصــدد • فاعتراف هــذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هـذه الوحـدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لهـا بأن تكون طـرفا فى العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا فى منظمات دوليـة أخرى • ولهـذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهـزتها الدنيا باتخاذ أى عمل فى مسائل الاعتراف (١) •

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بهـا ، فاسرائيل عضو فى الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول فى المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) •

المبحث الرابع

الأعمـال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول أمام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة فى فتواها الصادرة فى ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التى تحـدث فى أثنـاء الخدمة فى الأمم المتحدة (٣) • كما أكـدت أن

---

(١) Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C 1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السـلم بنـد ١١٩ •

(٣) قالت المحكمة فى فتواها المنـوه عنها « ان الاختصاص فى رفع الدعاوى يعنى لهـؤلاء الذين يملكونه ، اهليـة الالتجـاء الى الوسائل العرفيـة المعترف بهـا من القـانون الدولى من اجل تأسيس وتمثيـل ، وحل المنـازعات • وينبغى أن نذكـر من بين هـذه الوسائل الاحتجاج : طلب التحقيـق ، المفاوضـة ، وطلب الخضـوع لهيئـة تحكيم أو لمحكمـة .. » •

بامكان المنظمة أن تدعى تجاه ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأشخاص يعملون فى خدمتها •

ولقد أسست المحكمة هذه الأهلية على فكرة الاختصاصات الضمنية للمنظمة The implied Powers of the Organization فالأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن فى امكانها أن تستخدم حق التقاضى • والمنظمة تحتاج أيضا لحماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها • ولقد رأت المحكمة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضرورى لتأدية أعماله على خير وجه ، والذى يعد شرطا أساسيا لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغى ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التى تضفى عليه من المنظمة •

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية • ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضا امكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيها • ويمكن أيضا مقاضاة المنظمات الدولية أمام المحاكم الدولية •

امكانية عرض نزاع دولى على محكمة العدل الدولية :

تملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء • على أن هذه المحاكم غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنظمات • والدول وحدها هى التى يمكنها أن تكون طرفا فى دعوى أمام محكمة العدل الدولية • ولقد أثير أن هذا الحكم لا يمنع أن تكون المنظمات طرفا فى الدعاوى الدولية ، ولكن الرأى الراجح يتجه الى حرمان المنظمات من هذا الحق لأن هناك نصا صريحا فى النظام الأساسى للمحكمة يمنع غير الدول من المثول أمامها • لذا لا نجد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة • وبالتالى فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية مقصور على اصدار الفتاوى •

عقد المؤتمرات الدولية (١) :

ان العلاقات الدولية تحكم اليوم بشكل واسع عن طريق المؤتمرات الدولية • ولقد أدت نشأة العديد من الدول الجديدة والترابط بين العديد من الدول ، الى تشجيع احلال العلاقات الدولية — الذى كان من الاختصاصات الأساسية للدول — من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائية • ولقد صار عقد المؤتمرات التى تكاد تكون متروكة تماما للمنظمات الدولية فى هذه الآونة لأكثر من سبب :

١ — فهناك العديد من التسهيلات التى نستطيع أن تقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفى الضخم لها ، أو عن طريق مبانيها •

وفى العديد من الحقول ، نجد أن المنظمات المتخصصة مؤهلة بالشكل الذى يستطيع أن يغطى الزوايا الاداريه للمؤتمر •

٢ — ومن ناحية ثانية فان عقد المؤتمرات الخاصة فى نطاق الجمعية العامة يجعل نطاق اختصاص وفودها متسعا • ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر •

---

(١) عقد العديد من المؤتمرات فى نطاق الأمم المتحدة واهمها تلك التى ساهمت فى صياغة تشريعات دولية وهى :

١ — مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد فى جنيف .

٢ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل سنة ١٩٦١ . وقد عقد فى مدينة فينا .

٣ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ٢٢ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذى عقد فى فينا ايضا .

٤ — واخيرا ، مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات والذى عقد فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو سنة ١٩٦٨ ، ومن ٩ ابريل حتى ٢١ مايو سنة ١٩٦٩ . وعقد بدوره فى فينا .

٣ ــ وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هى تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء •

استخراج جوازات السفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور Passez Passport وهى بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العاملين فى المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطلوبة لأداء واجبهم الرسمى •

ومنظمة الأمم المتحدة هى أهم المنظمات التى تعطى هذه الجوازات والتى تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة •

تسجيل المعاهدات :

من الأنشطة الهامة التى تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات الهامة المتعددة الأطراف • وليست هذه العملية من العمليات الادارية المحضة • فجهة الايداع تفصل فى بعض المشاكل الهامة كالتحفظات التى يمكن أن تبدى ، والدول التى يمكن أن تنضم •

تسجيل السفن والطائرات :

ان عملية تسجيل السفن والطائرات من الاختصاصات التى تمارسها الدول • ويسمح القانون الدولى كذلك للمنظمات بالقيام بهذه المهمة • ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدولية لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها • فما دام القانون الذى يطبق على السفينة فى البحر العالى ، يتوقف على المكان الذى سجلت فيه ، فان التسجيل فى احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية •

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدوليـــة • ولقـــد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربيـــة الذى تأسس من أعضـــاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فاننا نجد أن العديد من المنظمات قـــد اتخـــذت لهـــا أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طـــريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العـــديد من الدول قوانين لتحقيق هـــذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حمـــاية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شـــعارها بمقتضى التدابير التى تقررها قوانينها الداخلية •

---

(١) يراجع فى التفاصيل :
Venkatramiah, Dees the chicago convention permit joint or international registrationl of air craft ? AJIL. 1971, p. 8435.

تمهيـــــد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التى تميز العلاقات الدوليـــة فى المرحلة الراهنة لأكثر من سبب • فهى أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهى ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء فى الجماعة الدولية ، وتربطهم بها ، ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة، ثم هى أخيرا ممتـــدة الاختصاص بحيث يعالج فى اطارها كافة المسائل التى تهم كافة الدول • فرغم ايمان المجتمع الدولى بالتخصص واقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العـــامة الاختصاص عادة ما تملك سـلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة •

وسنقسم هـــذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول فى الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفى الثـــانى المنظمات العالمية المتخصصة •

القســم الأول

المنظمات العــامة العالميــة

لم يعـــرف المجتمع الدولى منظمتين عامتين فى اختصاصـهما وعالميتين فى عضويتهما ســوى عصبة الأمم والأمم المتحدة . ويجمع بين المنظمتين أنهما وجـدتا فى أعقاب حرب عالميــة طاحنــة . كمــا أنهما تتشابهان فى الأغراض وفى الاختصاصات ، بل وفى الأجهــزة . نعــم لقــد فشلت المنظمة الأولى فى تحقيق ما هو مطــلوب منهــا ، وحلتها الدول التى أوجدتها ، ولكن دراستها تلقى أضــواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجــه الشبه وأوجــه الخــلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أســباب فشل الأولى لنحكم على الثانيــة على أساس مدى تجنبها لأخطائها . لذلك سنخصص لدراسة عصبة الأمم بابا تمهيديا ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة فى فرع ثان نقسمه الى ثلاثة أبواب نتناول فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها المنظمة ثم نتناول فى باب ثالث الهيكل التنظيمى للمنظمة .

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنتولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبادىء التى قامت عليها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة . ونختم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة •

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى انشاء العصبة :

ان التفكير فى انشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمفكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) •

---

(١) يراجع فى الارهاصات التى مهدت لقيام عصبة للأمم مؤلف ايجالتون الحكومة الدولية

Eagleton, International Government, Third edition New York York 1948, p. 239.

ولعل من أولى المحاولات التى قيلت فى هذا الشأن هو ما كتبه Isidore of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم وقيام عالم يكون كل مكان فيه موطنا لجميع الأفراد ، كما اظهر Pierre Dubois عام ١٣٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام أوربا يجمع بين الدول الأوربية ، ويكون فيه مجلس ومحكمة . وفكر مارينى عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا وبوهيميا وفينيسيا ضد أعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

=

ومع ذلك فيمكن أن نعــزو التفكير المبــاشر فى اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهــادات التى بذلت من جانب العـــديد من المفــكرين والكتاب أثناء الحرب العالميــة الأولى وبعــدها • نذكر من ذلك تلك اللجنة التى تكونت فى سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفى فرنسا تكونت جماعة لتحقيق الســلام عن طريق القــانون باقامة جماعة لهــا سلطات قوية • وقامت فى انجلترا جماعة الاتحــاد من أجــل الحكم الديمقراطى ، والجمعية النيابيــة ، ومجموعة غابمور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ •

وتكونت فى الولايات المتحــدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هى :

١ ــ ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القــانونى على محكمة دوليــــة •

٢ ــ المنــازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس للتحقيق والتوصــية •

٣ ــ يستخدم السلاح العســكرى والاقتصادى معا ضد الدول التى تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها التسوية السلمية •

٤ ــ ينبغى عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) •

ويصعب فى الحقيقة تقصى كل المحاولات الفكرية التى بذلت أثناء الحرب للتفكير فى اقامة العصبة •

= ومن الجدير بالذكر ان التفكير الأوربى فى الوحــدة فى هـــذه الآونة لم يكن يعنى ســوى وحــدة الشعوب الأوربيــة فى مواجهــة الاعــداء المسلمين . لذا من الأهمية ان نقــرر هنــا بأن الشريعة الاسلامية كانت تجعل من كل العــالم الاسلامى دولة واحدة خاضعة لامرة رجــل واحــد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانونى واحد .

(١) يراجع فى التفاصيل : ايجــلتــون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيراً فى هذا المضمار ، بل وجدنا العديد منهم يتسابقون فى سبيل وضع اللبنات الأولى لقيام العصبة ، فقد كرس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة فى مجلس الوزراء البريطانى الى اقامة منظمة دولية عقب الحرب ، وأثمرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد فليمور لوضع مقترحات محددة فى هذا الصدد • وأيد Briand فى فرنسا الفكرة • ومنح ويلسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تأييده الرسمى لانشاء العصبة فى بيان ألقاه فى أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكى ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضد ألمانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة العالمية وتوافق الشعوب الحرة على نحو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ، ويجعل العالم عالما حرا ، والتزم بالسعى لاقامة رابطة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) •

مؤتمر السلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة فى الواقع الا تتويجا للأفكار والسياسات التى أرهصت لها كما قدمنا ، وهى فى حقيقتها ليست الا امتدادا لنظام المؤتمرات الدولية التى سادت طوال القرن التاسع عشر ، فالعصبة على حد تعبير البعض — ليست الا محاولة الاعتراف بأن المؤتمرات الدولية قد أصبحت أسلوبا منظما ، يجب أن تلجأ اليه الدول فى علاقاتها الدولية •

ومع ذلك تعد العصبة من ناحية أخرى نقطة تحول فى تطور العالم نحو المنظمة العالمية : قبلها كان يتم التطور بطريقة غير

---

(١) من أهم الرجال الذين بذلوا جهدا كبيرا مع ويلسون فى الاعداد لقيام العصبة Colonel House • وكذلك ظهر فى هذه الحقبة كتاب هام للجنرال سمطس وهو بريطانى عنوانه « عصبة الأمم » : اقتراح عملى Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion.

واعية ، ولا منظمة ، وبعـدها أصبح التطـور مقصـودا أو راعيا • والسبب الرئيسى فى ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت فى مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى فى العـالم ، لذا قامت العصبة كبديل ملح للخراب والدمار الذين ينتظـران العـالم من جراء الحرب • وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكى ويلسـون هو الذى بلور فكرة العصبة وقدمها فى مؤتمـر فرسـاى للسلام الذى عقد لوضـع التسويات بين الدول فى أعقاب الحـرب العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وانما دوره يقتصر على تجميع الأفكار التى أبديت قبل الحرب وأثنـاء قيامها •

وقد أعدت فى عهد العصبة لجنة عمل شكلها هـذا المؤتمر ، وبدأت اجتماعاتها فى يناير عام ١٩١٩ ، وتألفت من مندوبين عن الدول الخمس الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحـدة الأمريكية وايطاليـا واليـابان » • ومثل الدول الصـغرى تسـع دول • وقـد رأس اللجنة الرئيس الأمريكى ويلسـون ، وسـيطرت الدول الكبرى على مناقشاتها سيطرة تامة •

الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذى ظهرت عليه فى مؤتمر السلام نتاج أنجلو — أمريكى [1] فقد حاولت انجلترا فرض نظريتها الفرعية عن توازن القوى وتطويرها فى نظـام دولى يأخـذ شـكل المؤتمـر أو اتحـاد الدول وظهـر ذلك فى فكر وزير خارجيتها أنذاك الذى قال : « ان التنافس على التسليح سـوف يقـود اما الى الثـورة أو الى الحـرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هـذا الموقف هو القضاء

---

(١) دارت المناقشة فى اللجنة على اساس مشروع هيرست — ميلر Hurst - Miller والذى كان مزيجـا من المشروعات البريطـانيـة الأمريكيـة • راجع كلود ، النظام الدولى والسلام العـالمى ، ترجمـة عبد الله العـريان ، ص ٧٥ •

على نظـام التحالفات المتعادية والمتنافسة : واقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضـم الدول » • وباعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيـام حكومة أو اتحـاد قـوى بين دول العـالم فى اطـار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت اليها العصبة فيما يلى :

١ ــ أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، وطورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقـارة الأمريكية ، وجعلته يمتد الى بقيـة دول العـالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسـيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضـمان الاستقلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء »• ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضـمان المتبادل الذى نص عليـه فى المـادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليـه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ ــ ان التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظـرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القـوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جـراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحـرب بسبب التقصـير الى حـد كبير ، لأن قوى التفـاوض والتسوية السلمية التى عبئت ضـدها انهـارت

(١) تنص المـادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سـلامة اقاليم جميع أعضاء العصبة ، واستقلالها السـياسى القـائم ، والمحافظـة عليه ضـد اى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هـذا النـوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو حلول خطر هـذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بهـا تنفيـذ هذا الالتزام » •

فجأة ... فزج العـالم بنفسه سـنة ١٩١٤ فى متاهة عميـاء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب الحرب ، ودهمت الكارثة العـالم بدون عقد مؤتمـر واحـد . وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت فى عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تفسيرا وافيا حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطـوة أخرى تلتها حتى اكتملت دائـرة مفرغة رهيبـة ، ولم تكن هنـاك نقطـة التقـاء تبدو فى الأفـق ، أو التزام قائم من قبل الأطـراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالمناقشة ... » . لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الطريقة العمياء الباطلة التى أخطأ الرأى العـام فى الدول المختلفـة بسببها فانزلق الى القتـال عام ١٩١٤ (١) . ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغى أن نوفر للشعوب الضمانات التى من شأنها تزويدهم بالفرص التى يفيدون منها فى تهدئة الخواطر الثائرة بمواجهة الحقائق والوصـول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض فى المستقبل ، من أهم الأسس التى قامت عليها العصبة .

٣ ــ أظهرت الحرب أهمية التعاون الذى يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء فى المجتمع الدولى بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف فى الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلى عن بعض السيادة ، وحرية القيـام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذى كان ثمرته الانتصـار .

وقـد أسـهم تنظيم جهود الحرب ــ من ناحية أخرى ــ بنصيب ملموس فى الخبرة فى مسائل انشاء وادارة الهيئات الدوليـة ، فلقـد أنشأت انجلترا وفرنسا وايطاليا وانضمت اليها الولايات المتحـدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

(١) نقـلا عن : Yorle The Llague of Nations at work, New York 1920, p. 5.

للحـــرب ، ولجنـــة اعادة التموين ، ومجلس الحلفاء للنقل البحرى لكسر الحصار البحرى • وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة فى كسب انتصـــار الحلفـــاء (١) •

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعاون السياسى والعسكرى بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلى عن السيادة لسلطة عليـــا فوق الدول (٢) •

٤ ــ خلقت تجـربة الاســتخدام المشــترك المنسق للســلاح الاقتصادى ضـــد ألمـــانيا ابان الحرب العالمية الأولى فى عقول ساسة الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادى والجزاءات غير العســكرية بشكل عام ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة •

٥ ــ من الأسس الهـــامة التى أضعفت عصبة الأمم ، قيـــامها فى أعقاب حرب ســـعى فيها الحلفاء الى جنى ثمـــار النصر ، ومن ثم وضـــع على عاتق العصـــبة أن تحمى الســـلام لصالحهم ، وأن تخلع الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينه أساسها الانتصار •

ومن ناحيـــة أخـــرى فقد حرصت العصبة على تأكيد ســيطرة هذه الدول على العـــالم • وقد انعكس ذلك فى نصـــوص العهد التى تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى فى المجلس المؤلف من تسعة أعضاء • وأكدت هـــذه الدول لنفسها الحق فى وضع أحكام التسوية السياسية ، وعهدت لنفســـها بمسئوليـــة التحكم فى مجـــرى أحداث المستقبل •

---

(١) كلـــود ، النظـــام الدولى والسلام العـــالمى ــ المرجع السابق ص ٨٣ •

(٢) أودت هـــذه الفكرة بالاتجـــاه الفرنسى الذى ظهر فى مؤتمر السـلام • فلقد عانت فرنسا أكثر من غيرها من الحـــرب ، لذلك اتجه اليمين فيهـــا الى ضرورة أن تكون العصـــبة بمثابة تحـــالف عســـكرى يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعدها فى طلب المعـــونة لتثبيت ممتلكاتها •
أما اليسار فقد اعرب عن رغبته فى قيام منظمة فيدرالية او كونفدرالية اوربية تقضى على السيادة الوطنية للدول •

الفصـل الثـانى

أهـداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها

أهـــداف العصـبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدوليـة العالمية ، وهى تحقيـق السلم والأمن الدوليين ، وانمـاء التعـاون بين الدول فى مختلف المجـالات غير السياسية • لذلك نصت ديباجة العهد على « أن الأطراف المتعاقدة السامية : راغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق السـلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم الالتجاء الى الحرب ، وانشـاء علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الأمم » •

والى جانب ذلك نجـد الديباجة تؤكد أهمية احترام القـانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء الراسخ لتفهم القـانون الدولى بوصفه قاعدة السـلوك المتبعـة فى الوقت الحـاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العـدل وباحترام الالتزامات التعـاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضـمة الواحد بالآخر » •

ونجـد العهد قـد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نـزع السـلاح :

اهتم عهد العصبة بنزع السـلاح اهتماما كبيرا ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى • ويبدو أن العهد كان خياليا الى حـد كبـير عندما تطلب تخفيض الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيـذ الجبرى للالتزامات الدوليـة عن طـريق القيـام بعمـل

مشـــترك » فليس للدولة أن تحتفظ بأســلحة ، غير تلك التى تلـزم لحماية أمنها القومى ، ولتقـــديم ما يلزم المجتمع الدولى منهـا اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) .

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهــد كما أسلفنا أن الحــرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص الوسائل التى يمكن الالتجــاء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول. لذا قــدم العهد منهجا واضــحا لحــل المنازعات بالطــرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة الالتجاء الى احدى هــــذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شــهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .

وميز العهــد بين المنازعات القــانونية وغير القانونية ، وألــزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبلوماسية .

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضــوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صــفة الموفق فى هـــذه الحــالة ، (تراجع المــادة ١٥ من العهد) .

---

(١) يراجع نص المــادة الثامنة من الميثاق . وقــد تناولت الفقــرة الثانيـــة من هــذه المــادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفذها الحكومات ، بل لقــد نصت الفقرة ٤ من هــذه المــادة على انه « لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقــا للمشروعات التى أقرتهــا الحكومات ، الا بموافقة المجلس » .

وندد العهــد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواســطة الشركات الخاصــة .

الأمن الجمــاعى :

أخــذ عهد العصــبة بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، رغــم أنه لم يحرم الحرب تحريما تاما • وفى ذلك تنص المــادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهــديد بهــا ســواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها••• » • ووضعت المــادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العســكرية فى الحــالة التى يلجــأ فيها أى عضــو من الأعضاء الى الحرب مخالفا تعهداته وفقا للعهد ، وتعهد أعضاء العصــبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمــالية معه ، وبمنع أى اتصــال مالى ، أو تجــارى أو شخصى بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفــة للعهــد ورعايا أية دولة أخرى ، ســواء أكانت عضوا فى العصـــبة أم لم تكن •

ووضعت المــادة ١٧ مبدأ فرض التــدبير العســكرى لحمــاية التعهدات التى يفرضها عهد العصبة •

ومع ذلك فمن العيوب الرئيسية التى شابت نظام الأمن الجماعى فى العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قــد وقع عمل من أعمــال الحرب ، وأى اجراء يمكنه القيــام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصاديا • أما بالنسبة للجزاء العسكرى ، فان مجلس العصــبة هو الذى يوصى به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطــراف المعنية •

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجــراءات اللازمة لتدعيم وتوثيــق الروابط المــادية والثقافيــة والاقتصــادية والاجتماعيــة بين الدول • وبذلت جهودا كبيرة فى هــذا المجــال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشئون الاقتصادية والمــالية الدوليــة ، وأمكن للعصبة عن طــريق هيئتها الخاصــة بالمواصــلات والمــرور

العناية بهـذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتنظيم حـرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) •

وقـد عوض نجاح العصبة فى هـذه المجالات الفشل الذى لقيته فى المجـال السياسى •

المبادىء التى قامت عليها العصبة :

١ ــ دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، لىس فقط لأنه كان ــ ولا يزال ــ حجر الزاوية فى نظـام العـلاقات الدولـية فحسب ، ولكن أيضا لأن واضـعى العهد كانوا يريدون أن يثبتـوا التعديلات الاقليمية التى تمت لصالحهم ، وضـد ألمـانيا ومن معها فى الحرب العالمية الأولى • لذا نجد عهد العصـبة يقيم مبدأ الضـمان المتبادل لوحـدة وسـلامة الأقاليم (٢) •

٢ ــ كمـا اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للأخطار العـديدة التى كانت تترتب عليها فى المـاضى • وهكذا نص العهـد صراحة على وجوب أن تتم العـلاقات بين الدول علانيـة • وأوجب أن يسـجل فى سكرتارية العصـبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضـو فى العصبة ، كمـا أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هـذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المـادة ١٨ » •

٣ ــ واهتم عهد العصبة كذلك باعادة النظر فى المعـاهدات ،

---

(١) يراجع محمود سامى جنينة ، القـانون الدولى العـام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المـادة العـاشرة من عهد العصبة على أنه « يتعهـد اعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع اعضاء العصبة واستقلالهـا السياسى القـائم والمحافظة عليـه ضـد أى عدوان خارجى . وفى حالة وقوع عدوان من هـذا النوع ، أو فى حالة تهـديد أو حلول خطر ضـد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بهـا تنفيذ هـذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء الى اعادة النظر فى المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفى المراكز الدولية التى يهدد بقاؤها سلم العالم « المادة ١٩ » .

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولى ، وفى الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم ايراد قاعدة مماثلة فى ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التى تشوبه — فى رأى البعض (١) .

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التى توجد بها حماية أرواحهم وحرياتهم وحقهم فى مباشرة شؤون دينهم وفى استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها اذا لزم الأمر . وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان فى الحقوق المدنية والسياسية التى يتمتعون بها .

ونص العهد على أنه فى حالة حصول اخلال أو محاولة اخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أى دولة عضو فى المجلس بابلاغ الأمر اليه ، وله الحق فى أن يتخذ ما يلزم من الاجراءات لمنع ذلك الاخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو للعصبة من اساءة معاملتها .

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولى وعلى الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراما تاما فى معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر .

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٣٣ وما بعدها .

الفصـــل الثـــالث

أجهـــــــزة العصـــبة

الجمعيـــة والمجلس :

التشـــــكيل :

أخـــذ عهـــد العصـــــبة بنظـــــام توزيع الاختصاصات التى أعطاها للعصبة بين أكثر من جهـــاز ، ووضـــع لنـــا اطـــارا أستوحاه واضعوا ميثاق الأمم المتحـــدة فى مجمله مع حلافات بسيطة . فقـــد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهى الجهاز التمثيلى العام والذى يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهـــاز التنفيذى الأكثر نشاطا ، والأهم فى الاختصاصات التى يمارسها .

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعـــة أعضاء غير دائمين . والأعضاء الدائمون كانوا : انجلترا ، وفرنسا ، وايطاليا ، واليابان ، والولايات المتحـــدة الأمريكية . أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) .

الاختصـــاصات :

يدخل فى اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التى تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميـــع ما يمس سلم العالم « المـــادة ٣/٣ » . كما يدخل فى اختصاصها النظر فى أى حالة حـــرب أو أى حالة دوليـــة تهـــدد بالحـــرب ، واتخـــاذ الاجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولى ، وفحص المنـــازعات الدولية ، واتخـــــاذ الاجراءات اللازمة فيها « المـــادة ١١ ، ١٥/٩ ، ١٠ » .

---

(١) زادت الكراسى غير الدائمة بعـــد ذلك وصارت تسعة . وتغيرت الدول الدائمـــة باضافة البعض اليهـــا كالمـــانيا وروســـيا ، وبانسحاب دول أخرى من العضوية كايطاليا واليـــابان ، ثم المـــانيا .

وتشترك مع المجلس أيضا فى ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسى الدائمـة فيـه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسى غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العـام للعصبة ، وبادخال التعديلات على العهد ، وتشترك معه أيضا فى انتخاب قضاة محكمـة العـدل الدوليـة .

وتنفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتيـة : انتخاب الأعضاء الجـدد فى العصبة ، وضـع القواعد الخاصة بانتخـاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط امكان اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمـة .

اقـرار الميزانيـة واعادة النظر فى المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقـة على تعيين موظفى السكرتارية العـامة ، وضع خطط تخفيض التسليح الدولى ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضـارة المترتبـة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخـاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه فى العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هى أخلت بواجباتها ، ووضع صكوك الانتداب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتـدبة ، واستشارة لجنة الانتدابات الدوليـة الدائمة فى هذه التقارير وفى جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتدابات .

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتصل بادارة بعض الأقاليم هى حوض السار ، ومدينة دانتزج الحـرة . كمـا أعطى اختصاص حمـاية الأقليـات .

العـلاقة بين المجلس والجمعيـة :

لم يضع عهد العصبة حدا فاصـلا لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة فى المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

فى نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلافاها ، ولا نجـد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما فى المسائل التى يستقل بهـا • ولعل السبب المنطقى الرئيسى لتعدد الأجهـزة بهذا الشـكل فى العصـبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى فى اتخاذ حقـوق أكبر فى نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التى تدفع الدول الصـغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس اعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس •

هـذا ولقـد جرت العـادة على اللجـوء الى المجلس لفض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العـامة التى ترسمها الجمعية . ويتابعها •

التصـــويت :

أخذ عهد العصـبة بقاعدة الاجماع فى كل من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات فى المسائل الاجرائيـة أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعيين لجـان تحقيق ، وقبول الدول فى العضوية (١) •

ومن النظم التى استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعيـة أن تصـدر بدلا من القرارات رغبـة باتخاذ اجراء معين ، وفى هـذه الحالة يكتفى بالأغلبية •

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء فى مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء فى العصبة لصدور قـرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولى ، دون حساب أصوات الأطراف فى النزاع •

---

(١) من الجدير بالذكر أن العهـد اكتفى لصـدور بعض القرارات الهـامة بالأغلبيـة البسيطة كما نرى فى حالات تعـديل العهـد ، زيادة عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمـة فى المجلس — يراجع محمود سـامى جنينة ، القـانون الدولى العـام ص ٤٤٨ .

دورات الانعقــاد :

تعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مره كل ســنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بنــاء على طلب دولة أو دول أعضاء فى العصــبة بشرط أن توافــق على طلب الاجتماع أغلبيــة الدول الأعضــاء فى العصــبة • وتنعقد أيضا فى أى موعد تحــدده لاجتماعها فى اجتماع سابق ، أو بنــاء على طلب المجلس بقرار يصــدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فانه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده فى أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحده على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بنــاء على طلب أى عضو فيه ، وفى حالة قيــام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجــــان الفنيــة :

تساعد الجمعيــة فى القيــام بعملها ست لجان دائمــة . تختص الأولى بالمسائل القانونيــة والدستورية (تعــديل الميثاق ، المسائل الاجرائيــة ، وسائل حــل المنازعات بالطــرق السلمية) • وتختص اللجنة الثانيــة بالمسائل الاقتصادية والمــالية والفنية (الصــحة ، المواصلات والترانزيت ••• الخ) • وتختص اللجنة الثالثــة بخفض الســلاح والأمن ، والعقوبات • وتختص اللجنة الرابعــة بالمســائل الخاصــة بالميزانية والتعويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والتعــاون الفكرى) • وتختص اللجنــة السادسة أخــيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليــات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتعين كل بعثــة من بعثات الدول المشتركة فى العصبة واحــدا من أعضائها لكل لجنــة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الأمانة العـــامة :

تنظيم الأمانة العـــامة :

برز رأيان فى مؤتمرات السلام بشأن الوضـــع الذى يمكن على أساسه اقامة الأمانة العـامة : الأول يرى أن ينـــدب للقيام بالأعمال الادارية ، ممثلون عن الدول الأعضـــاء ، وتتكفـل كل دولة بدفـع نفقاتهم ، ويكون كل وفـــد مسئولا أمام دولته • ويقتصر دور الأمين العـــام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود •

أما الرأى الثانى والذى كتب له الغلبة ، وأدى أعظم الخـدمات للتنظيم الدولى ، فهو ذلك الذى رأى ضرورة انشاء خدمة مدنيـــة دوليـــة ، واختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسئولين أمامها ، وليس أمام دولهم •

وقد دافـــع آريك درامونـد Eric Drummond أول أمين عام للعصبة عن هـــذا الاتجـــاه بقـــوة ، واستطاع أن يقنع به لجنـــة التنظيم ، وهى تلك اللجنـــة التى أقامهـــا مؤتمـــر السـلام لبحث تكوين الأمانة •

وهكذا تشكلت الأمانة العـــامة من عدد من الموظفين بلغ حـوالى ٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة • ويقـــوم على رأســـهم الأمين العـــام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب فرنسى ، وثلاثة مساعدين أحدهم ايطالى والثانى ألمـــانى والأخير يابانى ، فضلا عن عدة مستشارين فى الشئون المختلفة (١) •

---

(١) سيطر العنصر الانجليزى على وظائف العصـــبة وخاصـــة فى مجال الترجمـــة ، أما فى المجالات الأخـــرى ، فقد روعى التوزيع الجغرافى العادل • وكان يتطلب فى الموظفين اجادة اللغة الانجليزية او الفرنسية •

هـــذا وقد اختيرت جنيف مقـــرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولهـــا موقعها الجغرافى المتوسط بين الدول الأوربية ، والدور الهـــام الذى اداه الصليب الأحمر أثنـــاء الحرب الأولى ، والذى كان مقره بهـــا ، كمـــا

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الادارى والفنى على عمل أمانة العصبة ، فقد قامت بإعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات فى كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء فى المجال السياسى أو الفنى أو الانسانى • بل ان مجلات متخصصة فى مختلف هذه الشئون كانت تصدر من العصبة •

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبة السياسية •

ومن أهم الوظائف التى قامت بها أمانة العصبة تسجيل المعاهدات •

هيئات تعمل مستقلة عن العصبة :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبه ، وان خضعت لاشرافها العام ، وهى محكمة العدل الدولى الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والثانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبة حتى الآن ، وان خضعت لاشراف منظمة الأمم المتحدة •

تقدير تجربة عصبة الأمم :

أخذ على عهد عصبة الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجملها فى الآتى :

١ — أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

= أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، واخيرا فهى توجد فى دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها اى مناخ قومى قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة •

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة فى الحرب • وقد ظهر ذلك فى استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها فيما بعد بالانضمام اليها •

٢ — قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لصدور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التخفيف من حدة هذه القاعدة بالاكتفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ — تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ — عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعباء الادارية والفنية التى ألقيت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالاضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسة العصبة لعملها أهمها (١) :

١ — أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوربية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد انسحبت الدول المذنبة كاليابان وألمانيا وايطاليا من العصبة لكى تحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ — أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 257.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد • بل ان البعض يرى أن فشل العصبة لا يرجع الى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع الى هذا السبب (١) •

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغى أن تحجب عن أعيننا النجاح الذى أحرزته العصبة فى كثير من المجالات • فلقد استطاعت أن تضع حداً للنزاع الذى نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد وفنلندة حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا (عام ١٩٢١) ، وبين انجلترا وتركيا عام ١٩٢٥ بسبب قضية الموصل •

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دورا هاما بالنسبة للسلم الدولى ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق الا بالشكل الذى تناولته به • لقد نجحت فى المجالات الاقتصادية والمالية وفى مجال النقل ، الاتصالات والعمل والصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ، وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة فى تقدم التنظيم الدولى عن أى منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) •

حل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى ٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهى من تصفية أوضاعها المالية « قررت

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، دمشق ١٩٦٥ ، ص ٣١٣ • وهو يقول ان اسباب فشل العصبة يرجع الى عدم تمكنها من حل القضايا الهامة مثل النزاع الايطالى اليونانى ١٩٢٣ ، والنزاع الصينى اليابانى ١٩٣١ ، والنزاع الايطالى الحبشى ١٩٣٥ ، وذلك بسبب الموقف العدوانى الذى وقفته الدول الدكتاتورية منها ، وضعف الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسى موحد ، وعدم اشتراك الولايات المتحدة فى عضويتها •

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ١٩ •

الجمعية العمومية للعصبة حلها فى ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ » • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ (١) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التى يمكن أن تنهى بهـا العصـبة ، لعـدم وجود نص فى العهد يحكم المشـكلة ، واسـتقر الرأى على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقيـة جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقـد وضعت العصـبة سابقة هامة فى هـذا الشأن بتحـويل أموالهـا الى الأمم المتحدة •

---

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ Bhuinya, Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.

الفــرع الثــانى

الأمم المتحدة

تمهيــد وخطــة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية فى أعقاب الحــرب العالمية الثانية ، وهى تشبه عصبة الأمم فى أكثر من زاوية ، فقد وجدت، عصبة الأمم فى أعقـاب حرب ضروس ذاقت الانســانية فيها آلاما شديدة ، هى الحرب العالمية وكمحاولة لتنظيم المجتمع الدولى لمنــع نشوب حرب جديدة • ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التى بذلت من خلالها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا • لذا تمثل الأمم المتحدة اضرارا أكبر على تلافى الأسباب التى قد تؤدى الى نشوب حرب جديدة •

فهل تنجح المنظمة فى هذه المهمة الكبرى التى صارت مرتبطة باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التى بناها على مر السنين أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هــذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحــدة تمثل نتاجا للفكــر الأمريكى والانجلو سكونى الذى يرفض اقامة قوالب قوية للاتحــاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التى لا تملك ســلطات قوية حقيقية ، وهو ما سيطر على مؤتمر فرساى الذى تم من خــلاله اقامة عصبة الأمم المتحدة والعصــبة ، بل ان هــذا التشابه لن يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل •

على أن سقوط عصــبة الأمم أدى الى التفكير فى تلافى أوجــه الخطأ التى أدت الى ذلك ، ورأينا نصــوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التى شابت نصــوص عهد العصبة • نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العامة والمجلس . والاهتمام بالجوانب الفنية أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظل الانجازات فى هذه المجالات حتى لو فشلت المنظمة فى التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحدة فى ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة ، وندرس فى الباب الثانى المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة ، ونتناول فى الباب الثالث البناء التنظيمى للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة وطبيعة الميثاق ..

باب تمهيـــدى

نشأة المنظمة والطبيعة القانونية للميثاق

أولا ــ نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشل عصبة الأمم ، ومن ثم فان أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعـــالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) . وظهـــرت الخطوات العمليـــة من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى الحـــرب ضـــد المحور وبدأت بمجموعة من التصريحات هى على التـــوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عـــام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمـــم المتحـــدة فى ينـــاير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان دوســـكو فى ٣٠ أكتـــوبر

---

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهـــذه المسألة ، وبذل جهـــدا كبيرا فى توجيه الرأى العـــام الأمريكى الى دراســـة مشاكل عالم ما بعـــد الحرب والتحضـــير للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنـــة خاصـــة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشـــكلة وتطـــورت بعد ذلك لتصـــبح قســـما قائمـــا بذاته . وفعلت دول اخرى مثل ذلك على رأســـها المملكة المتحـــدة وروســـيا ، واهتمت مصر أيضا بالمســـألة فانشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصـــيل محاضرة الدكتـــور حامد سلطان المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عـــام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العام فى وقت السلم فقـــرة ٩٨٣) .

(٢) صـــدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرشـــل رئيس الحكومة البريطانيـــة ، وقد أعرب فيه العـــاهلان عن أملهما فى أن تتحـــرر الأمم من الخوف والعوز ، وأعلنت الفقره السادســة من التصريح عزمها على انشاء منظمة دوليـــة تضـــم مختلف الشـــعوب ، وتستهدف تحقيق هـــذا الهـــدف .

(٣) السـبب المبـــاشر لاصـــدار هـــــذا التصريح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقـــد أعدته ادارة شـــئون ما بعـــد الحـــرب بوزارة الخارجية الأمريكيـــة ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تعهـــدت فيـــه ببـــذل الجهود لهزيمـــة العدو المشترك ، وتحقيق المبادىء التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) .

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث فى دومبارتون أوكس فى أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) . ثم بحثت ثانية فى مؤتمر يالتا فى فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول لمناقشة ما تم انجازه فى هذه المؤتمرات فى سان فرانسيسكو فى أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

(١) أصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين . وقد اكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بانشاء هيئة عالمية تقوم على اساس المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام (راجع فى كل ذلك مؤلف Goodrich بعنوان From League of Nations to United Nations ص ٣ — ص ٣١) .

(٢) تعتبر مقترحات دومبارتون أوكس من أهم المراحل التى مرت بها منظمة الأمم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات العامة والدعوات الى مرحلة بلورة الأسس والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة الدولية . ولقد اجتمعت الدول الكبرى فى هذا المؤتمر على مرحلتين ، الأولى ضمت ممثلى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى ، وضمت الثانية المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين ، والسبب فى ذلك هو تحاشى اجتماع الصين بالاتحاد السوفيتى لعدم رضاء الاتحاد السوفيتى عن حكومة الصين الوطنية . وقد استطاعت هذه الدول ان تقدم للعالم معظم الأسس والنصوص التى قامت عليها المنظمة الدولية .

(٣) اجتمع فى يالتا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى والمملكة المتحدة لبحث المسائل التى لم يتم الاتفاق عليها فى مؤتمر دومبارتون أوكس ، واهمها طريقة التصويت وحق الاعتراض . وقد تم الاتفاق فى هذا المؤتمر على اشتراط اجماع الدول الكبرى فى التصويت فى مجلس الأمن .

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوة باسمها ونيابة عن حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتى والصين دعوة الى الدول التى سبق ان وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهى الدول التى اعلنت الحرب على دول المحور . وقد بلغ عدد الدول التى اشتركت فى هذا المؤتمر خمسين دولة . وقد أمكن لهذا المؤتمر ان يخرج النظام الدولى الجديد . ويجب أن ننبه الى الدور الكبير الذى لعبته الدول الكبرى فى هذا المؤتمر . فهى — بصفتها الدول الداعية — حددت

=

حيث شهدت هـــذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ؛ التى دخلت مرحلة العمل فى ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الحـــد الأدنى من التصديقات من جانب الدول الأعضاء(١) .

ثانيا — طبيعة ميثاق الأمم المتحـــدة :

رغم الأهمية الفائقة التى يمثلها ميثـاق الأمم المتحـــدة بالنسبة لمختلف الشعوب المكونة للمجتمع الدولى ، ورغم أن المنظمة الدوليـــة تتمتع الآن بصـــفة العالميـــة ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف الأفراد ، الا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء الى الوسائل المعـــروفة فى النظام القانونى الدولى لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق . وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الـــدول منظمة دولية(٢) . وعلى ذلك يمثل ميثـــاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

=

الشروط التى يجب أن تتوافـــر فى الدول المدعوة . ومن ناحيـــة أخـــرى أعدت جدول أعمال المؤتمـــر ، وقدمت اليه معظم احكام الميثاق . وقـــد تكونت من هـــذه الدول — فضلا عن ذلك — جبهة متحـــدة لتتولى مهمـــة عرض وجهـــة نظـــرها على الدول المجتمعة ، وان كان ذلك لم يمنـــع من اختلاف وجهات النظـــر ، وادخلت التعـــديلات على كثـــير من الأحكام . وقد رأى المؤتمر — عقب اعلان مولد المنظمـــة العالميـــة — تكوين لجنـــة تحضـــيرية لادخال الميثـــاق فى دور التنفيـــذ تتكون من ممثل لكل دولة .

(١) تنص المـــادة ١١٠ من الميثاق على أنه « ١ — تصدق على هـــذا الميثاق الدول الموقعـــة عليـــه كل منها حسب أوضاعهـــا الدستورية .
٢ — تودع التصـــــديقات لدى حكومة الولايات المتحـــدة الأمريكية . .
٣ — يصبح هـــذا الميثـــاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهـــورية الصين وفرنســا واتحـــاد جمهـــوريات السوفييت الاشتراكيـــة ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة وأغلبية الدول الأخـــرى الموقعة عليه .. » . وقد عقدت الجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة أول اجتماعاتها بلنـــــدن فى ١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفصيلات وافية عن مختلف هذه المراحل فى مؤلف Haviland بعنـــوان : organizing for peace, New York 1959 p. 10. f.

(٢) أول عبارة جاءت بالميثاق هى : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد أثار ذلك اللبس حول ما اذا كان الميثاق اتفـــاقا دوليـــا عاديا أو وثيقـــة

=

خصائص ثلاثة ، فهو اتفاق ، وككل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه . وتنطبق عليه القواعد العامة التى تسرى على الاتفاقيات من حيث شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعديلها وانهائها . وهو الى جانب ذلك ليس اتفاقا عاديا بل هو ميثاق أو تصريح ، بمعنى أن له خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفى عليه طابع التقديس ، ويبدو ذلك فى الأهداف العديدة التى نص عليها الميثاق وتتصل بمصلحة البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبادى التى تعهدت الدول باحترامها فى تعاملها معا سواء فى داخل المنظمة أو خارجها . وأخيرا يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشىء هيئة دولية ويضع القواعد التى تحكم العلاقات الداخلية بين فروعها المختلفة .

وتؤثر كل صفة من هذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث تعارض بينها فى بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هذه الصفات

=

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن استقر الراى على ان الميثاق اتفاقية دولية . اذ جاء فى آخر الديباجة أن الحكومات المختلفة هى التى ارتضت الميثاق وانشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » . يراجع فى هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشة راتب . المرجع السابق ص ٧٣ .

(١) يقول Stettinius رئيس الوفد الأمريكى فى مؤتمر سان فرانسسكو فى بيان هذه الصفة : « ان الخصيصة الرئيسية والمفتاح الذى يظهر طريقة تأسيس المنظمة ، انها هو صفتها المزدوجة كاعلان يمثل اتفاقية ملزمة بتعهد الأطراف الموقعة عليها بالعمل معا من اجل الأهداف السلمية — وبأن يراعوا مستوى معينا من الأخلاق الدولية . وهى كدستور تنشىء اربعة اجهزة لكى تحقق بها هذه الأهداف فى العمل . وهذ المستويات التى ذكرت قبلا :

Its outstanding Characteristic and the key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution, as declaration it constitutes a Binding agreement by the Signatory nations to work together for peaceful ends and to adhere to certain standards of international morality, as constitution it creates four over - all instruments by which these ends may

=

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى • ويترتب على ذلك أنه :

١ — اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بهـا أعضـاء الأمم المتحـدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المـادة ١٠٣) • ويخرج هـذا الحكم عن القواعد العامة التى تحكم المعاهـدات • فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية اللاحقة تلغى ما سـبقها من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم • ومن ثم فاذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة طرف وأخرى غير طرف فى الميثاق فان نص المـادة ١٠٣ يضـع حكما جديدا ولا يتفق مع هـذه القواعد العامة • ولا يمكننا تبريره الا على أساس أن « ما للميثاق — بوصـفه اتفاقا جماعيا يضـع تنظيما دستوريا للجماعة الدولية — من قوة تفـوق ما للاتفاقات الأخـرى من قوة الزامية(١) » •

٢ — لايمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=
be achieved in Practice and these standards actually main - tained : ».

نقـلا عن Watars ، فى مؤلفـه The united nations ص ١٥

ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهـذه الصفة فيقول موزوف « ان الميثـاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى • ولكن هذه الصـفة تحتاج بدون شك الى بعض التحفظات لأن الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis وتظهر هـذه الصـفة طبيعة الميثاق والذى يفترض سلفا توافـق الدول الأعضاء على المبـادىء الرئيسية لمنظمتهم ، وعلى المؤسسات المنفـذة للمبادىء والأهداف المنصـوص عليهـا • وعلى انشاء هيئات متعـددة لهـذا الغرض ، يراجع مقـاله عن القـانون الدولى والأمم المتحـدة ، ضمن مجموعة المقالات التى أصدرها الفقيه السوفيتى تونكن بعنـوان : « القـانون الدولى المعاصر » سابق الاشارة اليـه ص ١٢١ — وفى نفس المعنى حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، فقرة ٩٧١ •

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العـام فى وقت السلم ، المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ •

بل انه يمتد الى الدول غير الأعضاء خلافا للقواعد العامة التى تحكم المعاهدات . وقد وضح ذلك بايراد المادة ٢/٦ فى الميثاق ، وهى تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » . « ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول فى العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التى تنسجم من المبادىء المذكورة » (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا فى ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولى ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلام والأمن فى المجتمع الدولى ، وهى بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية فى المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها (٢) » .

---

(١) ويذهب الفقه الحديث الى أن العديد من المبادىء التى قررها الميثاق تتخذ صفة المبادىء القانونية الملزمة . ويدعونا ذلك للتساؤل عما اذا كانت هذه القواعد تخالف فى طبيعتها القواعد الأخرى ، وبعبارة اخرى هل يمكن القول بأن هذه المبادىء تمثل قواعد آمرة للنظام العام بالمدلول الذى اقرته الدول فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات فى المادة ٦٤ التى تقول بأنه « اذا نشأ مبدأ جديد من مبادىء القانون الدولى الشامل فان أية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدأ تعتبر باطلة ومنقضية » نستطيع ان نقول أن كثيرا من هذه المبادىء يشكل اسس النظام الدولى ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية فى العمل او القضاء او المعاهدات الدولية حتى يمكن ان تتحول الى قاعدة . ونستطيع أن نقول بأن مبدأ عدم جواز استخدام القوة فى العلاقات الدولية على النحو الذى حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدأ ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجلبى ، مركز الأمم المتحدة بالنسبة للدول غير الاعضاء فيها ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ — ينبغى التوسع فى تفسير النصوص التى تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها • ويتم ذلك بتقرير الاختصــاصات والسلطات الضمنية التى تحقق وظائفها المحددة فى المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة بمقتضى الميثاق المنشىء لها ، يتضمن الاتفــاق الضمنى من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تباشر كافــة الاختصــاصات والسلطات التى تكون فى حــدود تحقيق هــذه الأهداف بل ان البعض يقر بامكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة اذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفــة (١) ولا يسوغ اتبــاع هــذه الطريقــة فى تفسير المعاهدات الأخرى(٢) •

---

(١) براجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنوان التفســير الوظيفى للمعــاهدات ص ١٦٦ • ويراجع تفصــيلات أوفى فى رسالتنا شرط بقــاء الشىء على حاله ص ٤٦٤ •

(٢) يراجــع فى الاتجاهات الحديثــة للتفســير مؤلف Alvarez بعنــوان :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٤٦٠ وما بعــدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan بعنــوان :

Imblied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. ٤١.

الباب الأول

مناهج تحقيق السلم فى ميثاق الأمم المتحدة

قلنا انه بالامكان أن ننظر الى الميثاق باعتباره تصريحا دوليا ، أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة مبادىء خاصة فى تعاملها • ونظرة تحليلية الى مختلف نصوص الميثاق نجدها تبتغى هدفا موحدا هو حفظ السلم والأمن الدوليين •

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لانشاء هذا الميثاق انما هو نبذ ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التى لم تستطع البشرية أن تتخلص منها حتى اليوم • والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول العالم الى ترسانة مسلحة بأسلحة الفتك والدمار ، ولقد شهد تجربة جديدة لمدى ما يمكن أن تحدثه هذه الأسلحة له فى هيروشيما ونجازاكى (١) • ومن ثم فان خطورة الحرب القادمة جعلت التفكير يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم •ولذا نجد عناية واضعى ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) • وحرصهم على تحريم كل صور استخدام القوة ، ثم اجتهادهم فى مواجهتها بأكثر من طريقة . وبمناهج متعددة •

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيدا ، وقد ذهب المفكرون فى تفسيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضهم الى عوامل سياسية ورأى آخرون أن سببها اقتصادى فقط ، واتجه فريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى ترجع

---

(١) يراجع فى ذلك : Marc lee, The United Nations and World Realities, Pergaman press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع ديباجة ميثاق الامم المتحدة والمادتان الأولى والثانية •

الى طبيعة التكوين الانسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين •

ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبل ، وقدموا ثلاثةمناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هى : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضافت اليها • ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلام ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتياب الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرىء نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة • على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... (٢) » • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن التنظيم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها شىء مفيد أو أنها التمرين الصحى الذى يفيد فى تطور الشعوب •كما ينكر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنع ،

---

(١) يراجع فى التفاصيل :
Quincy wright : a Study of war, Illions 1942.
واستاذنا الدكتور حامد سلطان ، الحرب فى نطاق القانون الدولى • المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٣٠٠ وما بعدها •

وأن فى وسع المجتمع الدولى أن يمنعها(١) •

وعلى هـذا الأساس جاء الميثاق يحـرم على الدول الأعضـاء استخدام القوة فى أكثر من موضع (٢) • وتبع ذلك بتقـديم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهـدف عمليا • نص الميثاق على مبـدأ حـل المنازعات بالطرق السلمية فى المـادة الأولى فقـرة ١ « وتتـذرع بالوسـائل السليمة ، وفقا لمبـادىء العـدل والقانون الدولى لحل المنازعات التى قـد تؤدى الى الاخـلال بالسلم أو لتسويتها •• » وفى المادة ٢/٣ التى جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هـذا المنهج أن الحرب اجراء لتسوية المنازعات التى تنشب بين الأمم ، فهى ليست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولى ، وانما هى مجرد طريقة تقليـدية لحسـم المنـازعات التى لا مناص من نشـوبها فى المجتمعات الدولية • واذا كانت الحرب مقبولة من قبـل على هـذا الأساس ، فانها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنهـا صارت ثقيلة باهظـة التكاليف بعـد أن عرفت ظاهرتا الحـرب العالميـة والشاملة ويجب

---

(١) J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62.

وهو يوضـح أنه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة فى العـالم الآن — فى الأنظمة والأيدلوجية وغيرها — فان الجميع لديهم الرغبة فى حفظ السلم وفى تجنب الحـرب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting neclear-missile war. ».

(٢) جاء بديباجة الميثاق نحن شعوب الامم المتحدة وقـد آلينـا على انفسنا : ان ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى خلال جيل واحـد جلبت على الانسـانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف كمـا جاء بالمـادة الثانيـة فقرة ٤ « يمتنع أعضـاء الهيئـة جميعا فى علاقاتهم الدوليـة عن التهديد باستعمال القـوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة . . » .

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لهـا تحل المنـازعات بين الدول • على أن وسيلة التسوية السلمية قـد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هى منهج الأمن الجماعى • كمـا أن وجود الأمن الجماعى يزيد من احتمال نجاح التسوية السلميـة ، ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتى الاقنـاع الأدبى والتهديد القسرى ممثلا فى الأمن الجماعى من أجـل حـفظ السـلام (١) ونجد نصوص الأمن الجماعى فى ديباجة الميثـاق ؛ وفى العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضـم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدوليين •• وأن نكفل بقبـولنا مبـادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لهـا ألا نستخدم القـوة المسـلحة فى غير المصـلحة المشـتركة » ، كما جاء بالمـادة الأولى « تتخـذ الهيـئة التدابـير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السـلم ولازالتها • وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخـلال بالسـلم » •• والتزمت الدول بمقتضى المـادة الثانية فقرة ٥ بان تقـدم « كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحـدة فى أى عمل تتخـذه وفق هـذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عمـلا من أعمال المنع أو القمع » • على أنه اذا كان منهج التسوية السلمية يسـتهدف تـرك الدول بلا شىء يحـاربون من أجله ، ومنهج الأمن الجماعى يتجه نحو مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا • فان الميثاق قد عنى بتقديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو يتجه الى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به ، فنزع السـلاح يستهدف الغـاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا • وقـد جاء النص عن ذلك فى المـادة ١١ فقرة ١ التى أعطت للجمعية العـامة اختصاص النظر « فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ،

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى • مشاكل التنظيم الدولى وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها •

ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح ٠٠ كما أننا نجد نصا آخر هو نص المادة ٢٦ التى جاء بها « أن مجلس الأمن يكون مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » ٠ ولم يقف واضعوا الميثاق عند هذا الحد ، بل قدموا منهجا آخر تزداد أهميته يوما بعد يوم ، ويستجيب للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب بعوامل اقتصادية أو اجتماعية ٠ ونعنى بذلك المنهج الوظيفى، والذى يقوم على أن انماء التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى هو أهم الأسس الذى يمكن القضاء على الحرب بواسطته ، ذلك أن مشكلة زماننا ليست فى كيفية ابعاد الأمم بعضها عن بعض بسلام ، ولكن فى كيفية ضم شملهم على نحو ايجابى ٠ ولقد وجد هذا المنهج تعبيرا واضحا عنه فى الديباجة التى جاء بها « وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » وأيضا « وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » ٠ كما وضعت المادة الأولى فقرة ٣ تحقيق التعاون على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية على أنه أحد أهداف الأمم المتحدة ٠

والآن ما هو الأساس الذى يقوم عليه كل منهج من هذه المناهج، وكيف استخدمته الأمم المتحدة ، والى أى مدى تحقق نجاح المنظمة فى هذا الاستخدام ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة عليه فى الفقرات التالية ٠

الفصــل الأول

منهــج التسوية السلمية للمنازعات

يقوم هـذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولى ـ تماما كما هو الحال فى النطـــاق الداخلى ـ وذلك نتيجة لاختـلاف المشارب والاتجاهات والمصـالح والسياسيات • ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسـائل معينة لتسوية المنـازعات التى تثوم بين أفرادها تسوية سلميــة (١) وعرف المجتمع الدولى بدوره هـذه الحقيقــة منذ زمن بعيـد (٢) • اذن فهذا المنهج يفترض أن الدول تلجأ الى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسـائل أخرى كافيــة لحســم المنازعات التى قد تنشب بينها • واذا ما أمكن صياغة أسس منا ســبة لتسوية مثـل هـذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب • « ان الحرب لا يمكن حذفها أو محوها الا بايجاد بديل لها ، بديل وظيفى يناظرها ، ومهمة التنظيم الدولى هى توفــير مجموعة متنوعــة من البــدائل السلمية تحل محـل طريقــة العنف ، وتشجيع استعمالهـا من قبل أطـراف المنــازعات » (٣) • ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحــدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات •

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الامم المتحــدة ، المرجع السابق ص ٦٣ يقــوم القضاء بهــذه المهمة بنجــاح فى مختلف الانظمة الداخليــة منــذ زمن بعيــــد •

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانيـــة جاء فيها انه « فى حالة نشوب اى نزاع . حول الحـدود أو اى شىء آخـر فيفصـــل فى النزاع قضائيا ، ولكن اذا نشب خصام بين مدينــة واخــرى من المدن المتحالفة ، فتتعهدان برفع الأمر الى احــدى المدن التى يرى كلا الطرفين انهــا غير متحــيزة •

Scott : Law, State and the International Commuinty, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، النظام الدولى والســلام العالمى ، المرجع الســـابق ص ٣٠٤ • وفى نفس المعنى ريتر ، القــانون الدولى العــام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ •

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولى وسائل التسوية السلمية منذ زمن بعيد • وتم اقرار الدول لها فى مؤتمر لاهاى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ • وجاء النص عليها فى عهد عصبة الأمم ، وجاءت المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخيرا تذكر تعدادا لها • ويمكن تقسيم هذه الوسائل — بحسب طبيعة المنازعات — الى وسائل سياسية ووسائل قانونية •

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل فى النزاع ويقوم هو بحسمه غير آخذ فى اعتباره بشكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا • وهنا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوساطة •

تفترق المساعى الحميدة Bons offices عن الوساطة Mediation فى مدى الدور الموكول للطرف الثالث القيام به فى النزاع : فى نطاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع • أما فى نطاق الوساطة ، فان تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك فى المفاوضات، وقد يضع اقتراحه بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) •

ومع ذلك ففى العمل الدولى لا نلاحظ بسهولة هذا الفارق الدقيق بين المساعى الحميدة والوساطة • والأهم من ذلك أن تمييز

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذى يمارسه ، وللضغط الذى تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة . لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دولا . ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة فى ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينها عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منهما .

وتتفق المساعى الحميدة مع الوساطة فى أنهما وسيلتان اختياريتان سواء فى اللجوء اليها ، أو فى الالتزام بنتيجتهما .

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا فى مؤتمرى لاهاى اللذين عقدا فى عامى ١٨٩٩ — ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع مواد فى الاتفاقية الأولى . ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعى الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمته . وتنتهى مهمة الوسيط عندما يشعره أحد الطرفين بأنه لا يريده ، أو عندما يتأكد من نفسه أن وسائل التوفيق التى اقترحها لم تصادف قبولا (المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) .

ومن أحدث تطبيقات الوساطة ، ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ فى التوسط لحسم النزاع الدموى الذى قام فى الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر فى هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية فى الاتفاق بين مصر واسرائيل والتى انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ .

التحقيــق : Enquête

يستهدف التحقيق فى الأصــل تحـديد الوقائع المادية فى نزاع معين . وتلجأ اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينهما

حول حقائق النزاع • ويختـــار المحققون من الأشخاص المستقلين ، وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنـــا فى التوصل الى حقيقة الوضع المـــادى ، تاركين للدول المتنـــازعة استخلاص النتائج التى تترتب عليـــه •

وقـــد شكل مؤتمرا لاهـــاى الأول والثانى لجـــان للتدقيق ، جعل الالتجاء اليهـــا اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء فى المنازعات التى لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتى تكون مرتكزة على وجهات نظر مختلفة فى تقـــدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للأمم المتحـــدة هـــذا الأسلوب فى قضية فلسطين واستندت الجمعية العـــامة الى التقرير الذى قدمتـــه لجنـــة التحقيق لهـــا عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطـــين على أســـاسه (١) •

التـــوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحســـم المنازعات الدولية الا بعـــد الحرب العالمية الأولى • وقـــد نص عليه فى العـــديد من الاتفاقيات أهمهـــا اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثـــالث هنـــا على التدخل فى المنازعات ذات الصـــفة السياسية ، كما يتضمن التوفيق فى العـــادة اتخـــاذ أكثر من اجراء فى نفس الوقت ، فقد يتضمن تحقيقا ، ومحـــاولة لاقنـــاع الأطراف بقبول حـــلول معينة للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة فى قضـــية فلسطين اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للاشراف على تنفيذ التوصـــيات التى اقترحها ومنها اعادة اللاجئـــين الى وطنهـــم وتعويضـــهم عن ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية والاقتصـــادية •

---

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العـــامة ، المرجع السابق ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العـــام ، طبعـــة ١٩٦٩ • ص ٤٣٠ وما بعـــدها .

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا فى حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقــوى أثرا وأحســم نتيجــة من الوســائل الســـياسية وذلك بسبب أنه ينحصر فى التحكيم وفى التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيــذ • وللأطراف المتنازعة دور أقــوى فى اختيــار الطــرف الثالث الذى يحكم بينهم فى التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف اذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على ارادة الدول المتنازعة (١) •

المبحث الثــانى

تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم الدولى

حققت المنظمات الدولية تقدما كبيرا فى مجــال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التى يقوم عليها فى كثير من الأحيان ، وهى خاصية اللجوء الاختيــارى اليهــا ، كما تطورت هــذه الأساليب ، وتميزت حقيقة الدور الذى يلعبه الطرف الثالث تجاهها •

فمع تعقد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانونى أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دوليــة من النوع الثورى Conflits revolutionnaires التى تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحــاجة الى وجــود وسيلة لحســم المنازعات أكثر تنظيما ودائميــة من تلك التى كانت معروفة من قبــل • وقــام التحــكيم الدولى بهـــذه المهمــة فى نطـــاق المنازعات القانونية ، اذ أكمل النقص الذى قــد يوجد فيها ، وخفف الشـــدة التى قد يؤدى اليهــا التطبيق الحــر فى بعضها • ولكن دور التحكيم كان محدودا ويكفى أنه لا يتمتع بسلطة سياسية •

---

(١) فى هذا المعنى ابراهيم العنانى ، اللجــوء الى التحكيم الدولى . رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها .

وهكذا بدت الحــاجة الى تنظيم اللجوء الى الحــل القضائى فى اطــار أكثر وسعا لحسم المنازعات الدوليــة كلها ، وهــذا يتطلب أطرافا أخرى أو ثالثــة لهــا فى نفس الوقت الســلطة والاستمرار لمواجهة الحاجات الأكثر عموميــة والأكثر عمقــا للمجتمع الدولى : والحــل الكامل لكل المنــازعات الدوليــة لا يمكن أن يكون شــاملا الا فى اطار المنظمات الدوليــة(١) •

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار • وبالرغم من أنهــا لم تبتكر كليــة وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة فى هــذا النطــاق • فلم يكن من الممكن اقامة نظــام قضــائى دولى حقيقى الا فى اطار منظمة شــاملة ، اذ قــد اثبتت التجربة فشل المحاولات التى بذلت لتحقيق هذا الهــدف بدون اقامة منظمة شاملة • وكذلك الحــلول السياســية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملاءمة اللجوء الى القــوة المسلحة . والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملهــا المتطور فى نطاق حماية حقــوق الانســان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدوليــة الأدوات الوحيــدة التى يمكنها أن تســتبعد ببطء الأســباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتى يؤدى اهمالها فى مجتمع غــير منظم الى اللجــوء الى الحــرب •

تنظيم المنازعات فى عهــد عصبة الأمم :

وقــد بدأ عنصر تنظيم الالتجــاء الى الوسائل السلمية فى عهد عصبة الأمم ، اذ قــد ألزم العهد الدول التى تقــوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير فى حسمها ، فقــد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (٢) •

---

(١) بول ريتر ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص •

(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطــرق =

وقد جرت فى فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التى تداول اجبار الدول على عرض كافة منازعاتهــا اما على المحــكمة الدائمة للعدل الدولى اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية • ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذى عقــد عــام ١٩٢٤ ، وألزم الدول بقبول الاختصــاص الالزامى لمحــكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخــر لكى يعرض على التحكيم أو مجلس العصــبة كل نزاع لا يخضــع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتى احتوت على نماذج لأربعــة اتفاقات تتصــل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليهــا بعض الدول ، وأوصت العصــبة الأعضاء باختيار احداها • وتســتهدف هــذه المحــاولات

=

السلمية فقررت المــادة ١٢ أن اعضــاء العصبة يوافقون على انه اذا نشــأ اى نــزاع دولى من شأن اســتمراره ان يؤدى الى احتكاك دولى على أن يعرضوا الأمر على التحكيم أو التسوية القضائيــة أو التحقيق بواســطة المجلس ، ويوافقون على عدم الالتجاء الى الحرب بأى حال قبل انقضــاء ثلاثة شــهور على صــدور قرار التحكيم أو الحــل القضــائى أو تقرير المجلس ، وتكلمت المــادة ١٣ عن المنازعات القانونية وأنواعها وقــررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدوليــة . وتتحدث المــادة ١٤ عن تنظيم المحكمة وولايتها .

اما المــادة ١٥ فهى تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجمعيتهــا العمومية فى نظر المنازعات الدوليــة ، وقــد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تســوية للنزاع ، واذا لم تكلل هــــذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يشــتمل على الواقع والتفسيرات المتعلقــة بالنزاع وشروط التســوية التى يــرى المجلس أنها عادلة . وقــد فرقت المــادة بعد ذلك بين حالة موافقة أعضاء المجلس على تقريره (فيما عــدا أطراف النزاع) بالاجمــاع أو بالاغلبية : وفى الحــــالة الأولى يوافــق الاعضاء على عدم الالتجــــاء الى الحرب ضــد اى طرف فى النزاع يكون قــد نــزل على التوصيات الواردة فى التقرير . أما فى الحـــالة الثانيــة فيحتفظ اعضاء العصبة لأنفسهم بالحق فى اتخاذ اى عمــل يرونه ضروريا لحفظ الحق والعــدل .

(١) لم يلق هــذا البروتوكول نجــاحا وسقط بعد أن انضمت اليــه العــديد من الدول . يراجع محمود سامى جنينة ، القانون الدولى العــام . ص ٤٨ .

جميعها تلافى العيوب التى وردت بعهد العصبة ، والتى تبرز فى حالة عدم الموافقــة بالاجماع على ما يراه مناسبا للتسوية ، اذ ترك الأمر للدول لتتصرف حسبما تشــاء بعد ذلك ، بما فى ذلك اللجــوء الى الحــروب .

حسم المنازعات فى ميثاق الأمم المتحــدة :

أما ميثاق الأمم المتحــدة فقد كان حاسما فى موقفه من حــل المنازعات بالطرق السلمية . فقــد جــاء ببنود الميثـــاق ما يفيــد اعتبــاره أحــد أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جــاء بالمــادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدوليــة بالوسائل السلمية » .

وجاءت المــادة ٣٣ بحكم خاص بالمنــازعات التى من شأنهــا تعريض السلم والأمن الدولى للخطــر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء فى الأمم المتحـــدة — أن يلتمسوا حله بادىء ذى بــدء بطريق المفاوضـــة والتحقيق والوســـاطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجـــاء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقــع عليها اختيارها » .

ويؤكد هـــذا النص دور الغير فى حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجـــأوا الى وســـيلة من وسائله قبل عرض الأمر على المنظمة الدولية . واذا أخفقــوا فى ذلك ، يجب عليهم أن يعرضـــوا الأمر على مجلس الأمن « المــادة ٣٧ » . ولقــد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنــازعات كوسيط بين الأطراف .

---

(١) مقاصـــد الأمم المتحـــدة هى : حفظ الســلم والأمن الدوليين ، وتحقيقا لهــذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتــذرع بالوسائل السلمية ، وفقــا لمبادىء العدل والقانون الدولى ، لحــل المنازعات الدولية التى قــد تؤدى الى الاخلال بالسلم او لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولى الالتجـاء الى الغير لفض المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خـلال المنظمة الدوليـة أو من خارجها عن المنازعات التى تعرض السـلم الدولى للخطـر ، وألزمها بالتدخل فيها • ووضع — بمعنى آخر — مبدأ وجوب حـل المنازعات بالطرق السلميـة •

وهـكذا لم يعد يجـادل أحـد الآن فى أن الالتزام بمحـاولة التسوية السلمية للنزاع ، صارت مبدأ قانونيـا ملزما • فضـلا عن هذا الالزام الذى فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اهتماما كبيرا به فى العمل الدولى • وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا فى نظريتهـا عن التعـايش السلمى : ويقـول الفقـه السوفيتى فى جملته بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) • كما أن الدول الجـديدة قـد جعلته من الأسس التى تلتزم بهـا فى علاقاتها الدولية (٣) • ونجـد الكثير من المعـاهدات الدولية تقترن بالتزام الدول الموقعة عليهـا بحل المنازعات التى تنجم ، بالطـرق السلمية • وقد طورت اتفاقيـة فينا لقـانون المعاهدات هذا المبـدأ

---

(١) اعطى ميثاق الامم المتحدة للدول غير الاعضاء فى المـادة ٣٥/٢ الحـق فى ان تنبه مجلس الأمن او الجمعية العـامة الى اى نـزاع تكون طـرفا فيه اذا كانت تقبـل مقـدما التزامات الحـل السلمى المنصوص عليها فى هـذا الميثاق كما اعطى الميثاق للجمعية العامة فى المـادة ١٤ حـق الايصـاء بتسوية اى موقف قـد يعـرض حفظ السـلم والأمن الدولى للخطـر ، تسوية سـلمية . ذلك بالاضـافة الى نص المـادة ٦/٢ التى نصت على انه تعمل الهيئة على ان تسـير الدول غير الاعضاء فيهـا على هدى هـذه المبـادىء بقـدر ما تقتضـيه ضرورة حفظ السـلم والأمن الدوليـين .

(٢) يراجع فى ذلك Tunkin ، فى بحث له بعنوان
Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969,
Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هـذا المبـدا ضمن المبادىء التى قـررها مؤتمـر باندونج عام ١٩٥٥ .

وفرقت بين نوعين من المنازعات التى تنتج من تطبيق المعاهدات وفرضت على الدول فى النوع الأول الالتجاء الى محكمة العدل الدولية لفض النزاع ، وعنيت بتنظيم هيئة للتسوية ألحقتها بمنظمة الأمم المتحدة ، وجعلت للسكرتير العام دورا فى تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر فى النوع الثانى من المنازعات • وكل ذلك يحملنا على تأكيد الزامية هذا المبدأ — مبدأ الالتجاء — وان كان الالتزام بالنتيجة التى تنتهى اليها هذه الوسائل لا يدخل دائرة الالتزام القانونى فى كثير من الحالات (١) كما أن الدول قد لا تنجح دائما فى الوصول الى حل عن هذا الطريق •

اختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى حسم المنازعات :

فى مثل هذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولى الواضح فى حل المنازعات بالطرق السلمية • وينبغى أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا فى حالة استنفاذ وسائل التسوية السلمية خارجها (٢) •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى دراسة لنا عن مؤتمر فينا وتسوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٢) يقوم هذا الحكم على اساس أن الدول ينبغى عليها ان تختار الوسيلة المناسبة لحل منازعاتها بالطرق السلمية . فهناك العديد من المنازعات التى قد تنشب بين الدول وتستمر سنوات طويلة دون ان يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغى أن تبعد عن المنظمة الدولية . فالى المدى الذى تكون فيه هذه الدول مستعدة لحل منازعاتها عن طريق الدبلوماسية المباشرة ، او باخضاعها للوساطة او التحكيم ، فان المنظمة لن تحتاج الى التدخل . اما اذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على أن تحل منازعاتها بهذه الطريقة ، فانها تلتزم فى هذه الحالة بأن تحيل النزاع الى المنظمة الدولية » .

وقد أعطى الميثـاق لكل من الجمعيــة العـامة ومجلس الأمن اختصاصات فى هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هــو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليــين فاذا كان النزاع على نحــو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه الســلم الدولى للخطر ، فان الاختصاص ينعقد فيــه لمجلس الأمن ، أما المنــازعات الأقل اهمية ، فتنظرها الجمعية العامة • فالجمعية العامة — رغم أن لها أن تنظر فى أية مسألة لها صلة بحفظ الســلم والأمن الدوليــين — الا أنه اذا كانت المسألة تحتاج الى اتخاذ عمل ما ، فانها تحيلها الى مجلس الأمن (المــادة ٢/١١) كما أن الجمعية تسترعى نظـر المجلس الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (٣/١١) • وليس لهــا عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التى رسمت فى الميثاق — أن تقدم أية توصية فى شأن النزاع ، الا اذا طلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) (١) أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ١/٣٣)، كما أعطته الحق فى أن يفحص أى نزاع أو موقف قــد يؤدى الى احتكاك دولى أو قــد يثــير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان اســتمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) • وللأمين العــام وللجمعية العــامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن الى أية مسألة قــد

= Russell يراجع فى مؤلفــه
A History of the United Natios washington 1958, p. 279.
وايضا كلود ، النظام الدولى والســلام العــالمى ، ص ٣١٦ وما بعدها .

(١) لا يمنع هذا الحظر الجمعية العــامة من مناقشــة المسألة على الا تتخذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك اختصاص عام للجمعيــة العامة فى حــل المنازعات بالطرق السلمية نصت عليه المــادة ١٤ من الميثاق عندما قررت انه « .. للجمعية العامة أن توصى باتخاذ التدابير لتســوية اى موقف مهما يكن منشــؤه تســوية ســلمية متى رأت ان هــذا الموقف قــد يضر بالرفاهية العــامة أو يعكر صــفو =

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٣٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصفة توفيقية الا فى المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو يملك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه الصفة فيها • وللجهات التى ذكرناها أن تنبه الى هذه الأحوال (١) •

ولقد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣/٣٥) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

= العلاقات الودية بين الأمم •• » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعيه العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجد الدول صعوبة فى حلها . وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية او تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فان تركها بدون حل سلمى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول . يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، السابق ص ١٤٥ .

(١) هذا مع ملاحظة ان لمجلس الأمن ان يعمل بصفة اخرى كوسيط بين الأطراف « اذا طلب جميع اطراف نزاع دولى ان يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) . ولا يشترط فى هذه الحالة أن يكون من شأن النزاع تعريض السلم او الأمن للخطر ، وذلك لان توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج عن اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه . حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ .

أو من الجمعية العامة ليس لهـا قـوة الزامية ، بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، لا تلتزم الدول بتنفيذها • ومع ذلك فاذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر ، فان المجلس يتدخل بصورة أخرى ، تتخذ قراراته فيها صـفة الالزام على ما سنوضح بعد قليـل فى اطـار منهج الأمن الجماعى :

تقــــدير :

نستطيع أن نصف هـذا المنهج بأنه منهـج يعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ، واعطــاء فرصة للدول لكى ترى الحقــائق بنظرة واقعيــة ، وبعد فترة من التمهل ، والتحقق •

ونستطيع أن نقول أنه وسيلة ناجحة فى معظم الأحيان ، فنحن نحتاج الى تطوير الوسائل واصطناع السبل القــادرة على التشبث بحل الخلافات . والمعينة على حل المنازعات التى تهـدد باحـداث حروب لا ضرورة لها ، وبالتالى يمكن تلافيها •

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصلح وحدها لمواجهــة مشكلة الحرب ، فالحرب ليست مجرد أداة من أدوات التسوية تصطنع ، لأن النــاس الغــاضبين تبلغ بهم الاثــارة والكبر حــدا كبــيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر • ان نوع الحرب الذى يتحدى بشكل خطير غريزة البقــاء عند الانسان هى تلك التى تمثــل خطــة سياسية مقصــودة عامدة أو هجـوما مدبرا ومحســوبا على أسس النظام الدولى الراهن • هنا لا تكون المشكلة عرضا بسيطا لعـداوة أساسية ، ولا يمكن تحديدها أو وصفها على أنها مجموعة منازعات ، كما لا يمكن ازالتها أو محـوها بحل المنازعات • كما أن هــذا المنهج جعل الأمم المتحدة تفترض أنه بالنســبة للمشــكلات الشائعة التى لا حل لها ، من المفيد أن تطيل الى أجل غير مسمى شرعية التدابير السلمية المؤقتة • فالمنظمة تترك لجان التحقيق والتوفيق معلقة الى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل فى ميدان النزاع ، وهى لا تحرز شيئا الا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وفقا للفكرة التى أعلن عنها هنرى كابوت لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « ان بعض الأشياء لا يمكنكم أن تحلوها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون فى وسعكم حلها ، ولكنكم لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما فى وسعكم هو أن تمطوها مطا وتمدوها مدا وتجروها جرا ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط . فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن اسرائيل تعد خطة مدبرة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهى كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تدبر الهجوم وتخرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف اطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذى جاب منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم تقدم تقاريره الى الأمم المتحدة ، ولكن شيئا لم يحدث . وقد ظل وقف اطلاق النار مستمرا ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف اطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلا فقد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتحين الفرص للتغلب عليه . ولذا انطلقت فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المعتدى من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن فى وضع حل نهائى للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبى من هذه المشكلة هو الذى أدى الى تعقد الموقف أكثر فى الشرق الأوسط وجعل مصر واسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وتم تشكيل قوات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة بما يمثله ذلك من خطر على الموقف المصرى .

والواقع أن نجاح الأمم المتحـدة فى حل أية مشكلة أو فشـلها يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم القـائم بين الدول الكبرى بصـدد المنازعه القائمة ، ومدى علاقتها بأطراف النزاع . فالأمم المتحدة قد نجحت دائما فى حل المشاكل التى وقفت الدول الكبرى منها ، موقف الحياد . مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل للمشكلة (١) . أما انحياز دولة من الدول الكبرى الى أحد جانبى النزاع ، فمعناه فشل الأمم المتحدة فى حل هـذا النزاع . ولعـل وقوف الولايات المتحـدة الأمريكية فى صف الجـانب الاسرائيلى هو السبب فى عدم الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن .

٢ — مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل النزاع بمسائل تحـرص عليها الدول ، وترتبط بسيادتها كما لو كان متصلا بالحدود ، أو الاختصاص ، صـعب حل النزاع ، والعكس صحيح .

٣ — مدى معرفة الرأى العـام العـالمى بابعاد النزاع وبوجه الحق فيه ، ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصـحاب النزاع على التعبير عنه ، وكسب المؤيدين له .

٤ — مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطـرق السلمية ، اذ قـد لا يكون لدى الطـرفان أو أحدهما رغبة فى حسـم النزاع اما خوفا من القوى الضاغطة فى شعبها أو لرغبتها فى استمرار النزاع للكسب السياسى أو المـادى على حسابه .

---

(١) محمد سـامى عبد الحميد ، المنظمـات الدوليـة ، ص ٣٧٢ ، ويضرب مثالا لذلك بمشكلة ايريان الغربيـة .

الفصل الثانى

منهج الأمن الجماعى

قلنا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد عصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المحققة التى تصيبها من ظاهرة الحرب • ولقد كان المنهج الأول الذى قصد به واضعو الميثاق تفادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية للنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الاقناع والاستمالة الى تحكيم العقل لتلافى الخسائر المهددة للمصلحة القومية الذاتية وهى تفترض — على الأقل لأسباب تكتيكية — الالتباس فى تقدير الصواب فى موقف معين ، وتتلافى من ثم الحكم الابتدائى على القيم الأدبية لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم تمارس الضغط عن طريق هذه الوسائل السلمية — على الفريقين على السواء — لاتخاذ مواقف أخلاقية تفضى الى حل يرتضيانه • وقد سبق أن قلنا أن هذه الوسيلة لا تواجه كافة أنواع المنازعات وأن الأمور قد لا تكون دائما بهذه البساطة ، ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنازعات بالطرق السلمية • وهنا لم يشأ واضعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تنظيم سلطة الحكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تثور بين الأفراد ، وتحسمها بحكم ملزم يستطيع الطرف المضرور أن يعتمد على السلطة التنفيذية فى تنفيذه ، وبالتالى يتحقق له حسم النزاع • كما أن السلطة التنفيذية تنظم على النحو الذى يحمى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قد تسول له نفسه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المتصور أن نجد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قد تكون هناك دولة راغبة — لسبب أو لآخر — فى التوسع

واحتلال الأراضي الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تعتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى فى أرضها ، وقد تستخدم نفوذها لاضغط على الشعوب الأخرى .. الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تنجح فى وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلابد من أن يتضامن المجتمع الدولى فى كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة الضرورة ، وللمجتمع الدولى بالتبعية ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ ان المجتمع الدولى لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية ، ولو وصل الى ذلك لأمكن القول بأن السلطة العليا التى تعلوه بامكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولى يبتعد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعى « نزل فى منتصف الطريق بين النقاط الطرفية الفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية . فاذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمرا لا يحتمل ، وأن الحكومة العالمية ما زالت — على الأقل فى المستقبل القريب — أمرا بعيد المنال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعى كبديل بعيد بعدا كافيا عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعدا كافيا عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تدقيقه (١) .

المبحث الأول

الحالات التى يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعى — على نحو ما أوضحنا — أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد بها فقط تحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، الا فى حالات تهديد السلم ، أو الاخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعى

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٣٤٧

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التى يفرضها الميثاق على الدول ، وانما يقتصر ذلك على مواجهة الاجراءات العسكرية التى قد تلجأ اليها الدول مخالفة للالتزامات التى تفرضها عليها الميثاق • الميثاق •

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الاخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالمعنى التقليدى ، بل تعدت ذلك الى حالات أخرى • فالفقه يسلم اليوم بأن استمرار استعمار أقاليم أخرى ، وعدم السماح لأهلها بحق تقرير المصير وكذلك حالات التفرقة العنصرية التى تمارسها بعض الدول الاستعمارية أو الامعان فى مخالفة حقوق الانسان ، اعتبر ذلك كله الآن من الحالات التى تهدد السلم ، بل اعتبرت جرائم ضد الانسانية • ولعل ما يوضح لنا ذلك القرار الذى أصدره مجلس الأمن فى ٢٠ نوفمبر عام ١٩٦٥ ملزما فيه الدول الأعضاء بقطع المواصلات الجوية والعلاقات الاقتصادية مع روديسيا الجنوبية ، وذلك لاقامتها حكومة عنصرية من جانب واحد • وكذلك أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات توصى فيها باتخاذ تدابير غير عسكرية لمواجهة حالات اعتبرتها تهديدا السلم مثل القرار الصادر منها فى ١٢ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصت فيه الدول الأعضاء بأن تسحب سفراءها من مدريد ، وأقرت فيه مبدأ ابعاد أسبانيا تحت حكم فرانكو من المساهمة فى المنظمة الدولية ، وكذلك فى المؤتمرات وفى مختلف الأنشطة الدولية الأخرى • وكذلك التوصية التى أصدرتها فى عام ١٩٦٢ وأوصت فيها الدول الأعضاء بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اتحاد جنوب أفريقيا وبغلق أقاليمها فى وجه سفن وطائرات هذه الدولة ، وبمقاطعة بضائعها وأية صورة من صور التعامل معها (١) •

---

(١) راجع فى التفاصيل ، شارمرز ، قانون التنظيم الدولى ج ٢ ص ٥٨١ •

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جعله لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل جعله يشمل أيضا التدابير التى لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه فى الفقه الدولى « العدوان غير المباشر » indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العدوان بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية فى دولة أجنبية ، أو يرتكب بأى شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » •

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادى يعد بدوره صورة من صور العدوان المحرمة • وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسى لدولة أخرى، بغرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجارى الدولى ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) •

وهكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعى لم يعد يقتصر على حالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وانما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به • والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا • فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن الحظر يشمل

---

(١) القرار رقم ٣٨٠/٥ والصادر فى ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ •

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist Uuiversity Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بمـــا فى ذلك تلك التى لهـــا خاصـــية سياسية أو اقتصـــادية •

المبحث الثـــانى

السلطات المخولة لمجلس الأمن وللجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعى سلطات فعالة لمجلس الآمن لكفالة حماية النظـــام الدولى ، ومنـــــع أية محـــاولة للاخـــلال به أو لتهديد الســــــلم •

وقد جاءت المـــادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولهـــا « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قـــد وقع تهـــديد للســـلم أو اخلال به ، أو كان ما وقـــع عملا من أعمال العـــدوان • ويقـــدم فى ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـــادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثـــاق لحفظ الســـلم والأمن أو اعادته الى نصـــابه » •

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العـــدوان أن يختار أحـــد التدابير الآتية :

١ — التدابير الوقتيـــة :

تحدثت المـــادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحـــدة عن هـــذه التدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن — قبل أن يقدم توصياته — أو يتخـــذ التدابير المنصوص عليها فى المـــادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين، للأخـــذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخـــل هـــذه التدابير المؤقتـــة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم •

---

(1) Sahovic : Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation : Yogosla in 1969, p. 5. FF.

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعـدم أخذ المتنازعين بهذه التـدابير المؤقتـة حسابه » •

وتستهدف هـــذه التدابير المؤقتة — على ذلك — منـع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم •

كما تتعدد صور هـذه التدابير ، فقد يامر مجلس الأمن بوقف اطلاق النـار ، على نحـو ما رأينـا فى القرار رقم ٣٣٨ الصـادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسـط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية • وقـد يكون أمرا بانسحاب قـوات أجنبية من احـــدى مناطق النزاع ، وقـد يحظر على الدول ادخال مواد حربية فى منطقة نزاع ••• الخ •

الفصل بين القوات : تطبيقه فى منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن ندخل فى هـــذا القبيل الأمر بالفصـل بين القـوات المتحاربة على نحو ما تحقق فى حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربيـة واسرائيل ، فقد أقـر مجلس الأمن فى القرارين رقمى ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارىء دوليـة فى منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصـها تحقيق الفصـل بين القـوات المتحاربة • ويعتبر هـذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تحدث فى ميـدان القتال لأغراض انسـانية ، وقـد يتفق عليها الأطراف ، ويمكن أن يأمر بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة •

وقـد تم الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية فى أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قـرار من مجلس الأمن كمـا ذكرنا ، كما وضعت التفصيلات من جانب الأطراف وبتوسط الدول الكبرى ، وتحت اشراف مجلس الأمن ، وتم ابرام اتفاقية حول هـذه الأسس وقع عليها الأطراف المتحاربة عن طريق ممثليهم العسكريين •

٢ — التدابير غير العسكرية :

خولت المـادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السـلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه •

ولقـد تحدثت المـادة ٤١ عن التدابير غير العسـكرية ، وقـد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيـذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضـاء « الأمم المتحـدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجـوز أن يكون من بينها وقف الصـلات الاقتصـادية والمواصلات الحـديدية والبحرية والجـوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليـا وقطع العلاقات الدبلوماسية » •

وواضح أن هـذه المـادة تضرب أمثلة فقط لمـا يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تحصرها بالتالى •

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسـكرية ، تعتبر من الوسائل المستحدثة فى القـانون الدولى • وربما طبقت لأول مرة من جانب الصـين ضـد الولايات المتحـدة الأمريكية عام ١٩٠٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية ردا على قفـل اقليم الولايات المتحـدة الأمريكية فى وجه المهاجرين الصينيين • وقـد أثبتت الحربان العالميتان أهميـة هـذا السلاح — وخاصة فى الزاوية الاقتصادية — وانه ما من دولة مهما عظـم شأنهـا وكثرت مواردها ، يمكنه أن تقـاوم مقاطعـة اقتصـادية منظمة تشترك فيهـا عـدة دول • وأجاز القانون الدولى التقليـدى اتخاذ هـذه التدابير اذا كان القصـد منها الرد على عمل غير ودى أو غير مشروع •

ولقـد أثر التنظيم الدولى فى فكرة المقاطعة الاقتصادية من ناحية أخرى ، هى أنه تنبـه الى خطورتها وجعلهـا من بين تدابـير الأمن

الجماعى الذى يمكن الالتجاء اليها لفرض عقوبات على الدول المعتدية .

وقد جاء النص على هذه التدابير فى المادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخلالا بالتزاماتها فى العهد ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنها قامت بعمل حربى ضد الدول الأعضاء فى العصبة وتعهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(ج) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخلة وبين رعايا الدول الأخرى سواء أكانت أعضاء فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجزاء الاقتصادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصول الاخلال ، وفى هذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء الحربى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأسلحة التى يمكن أن توجه ضدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضعو عهد العصبة اهتمامهم الى هذا الجزاء وحددوا أشكاله وجعلوا القيام به واجبا على الدول الأعضاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقد جعلوه الجزاء الأصلى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير محتمل توقيعه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

فى العصبة هى صاحبـة الشأن ، كل فيما يخصها ، فى تقـدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خـلاف الجـزاء الحـربى ، الذى يجب أن يأذن المجلس به • وقـد نبت من المناقشات المختلفـة التى دارت أمام المجلس وأمام الجمعيـة ، اتفاق كلمة الدول على أن المـادة تعطى لكل دولة عضو فى العصبة الحق فى أن تقرر لنفسها ما اذا كان هنـاك محـل لتطبيق الجـزاء الاقتصادى ضـد دولة مخلة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لهـا الحق فى أن تقرر ذلك نيـابة عن الدول التى تملى قرارها عليهـا ، وتلزمها بالاشتراك فى توقيـع الجزاء • وتبين بجانب هـذا ، رغبـة الدول ، فى حالة قيـام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأى ومناقشة الوقائع — وكثيرا ما يكون مختلفا عليها — مستعينة فى ذلك بهيئات العصبة • وقـد أتفق على أن يدعى المجلس للانعقاد بمعرفة أى دولة أو دول أعضـاء فى العصبة اذا ظهر لهـا احتمـال تطبيق الجزاء ضـد دول مخلة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التى يهمها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخلة أو الدول التى تربطها بهـا علاقات اقتصـادية أو تجـارية هامة • فاذا رأى المجلس ، باتفـاق الآراء ، محـلا لتطبيق الجـزاء ، أعلن المقاطعـة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا فى تنفيـذها ضـد الدولة المخلة • أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، اسـتردت الدول الأعضاء فى العصـبة حريتها فى التصرف ، وحقها فى أن تقرر لنفسها ما أذا كان هنـاك محل لتوقيـع الجـزاء أولا •

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحـديد التاريخ الذى تبـدأ منه المقاطعـة ، وبوضـع خطط المقاطعـة وتنظيمها ، على أن تشترك فيهـا الدول جميعا كل بقـدر مالهـا من القـوة ، وما تملكه من الوسـائل •

وقـد نصت الفقرة الثالثة من المـادة ١٦ على وجوب التعـاون

بين الدول الأعضاء فى توقيع الجزاء الاقتصادى والمالى المنصوص عليه تخفيفا للخسائر والمضايقات التى يمكن أن تترتب عليها وتفرض عليها واجب تقديم المساعدة لأى دولة منها توجه ضدها الدولة المخلة اجراءات ضغط خاصة ، كما تفرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الزاما لها بتنفيذ واجباتها قبل العصبة (١) .

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادى ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ لاخلالها بالتزاماتها فيما أبرمتهمن معاهدات وبواجباتها فى العهد . ولقدصدر الاذن بتوقيع الجزاء الاقتصادى فى قرار من الجمعية العامة . وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو فى العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التى دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضوا فيها . ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح فى منع ايطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة اليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه .

ونخلص من ذلك الى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية اجراء من اجراءات الأمن الجماعى وان قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق فى اللجوء اليها ضد الدولة المعتدية . وقد تطور هذا الاجراء فى العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية فى اتخاذه ، وقنن على هذا النحو فى ميثاق الأمم المتحدة ، على النحو الذى ورد فى المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق (٢) .

---

(١) يراجع فى فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شارمرز عن القانون التنظيمى الدولى . المرجع السابق ص ٥٨٣ ، ويراجع مؤلف الدكتور محمود سامى جنينة القانون الدولى العام ص ٥١٥ .

(٢) تحدثت المادة ٥٠ عن حق الدول التى تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منع أو قمع يتخذها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذاكر مع المجلس بصدد حل هذه المشاكل .

ويثير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العديد من المشكلات • فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذى ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذى يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فاذا ما ذكرنا أن نظام العضوية فى مجلس الأمن قد يحول دون اتخاذ أى قرار من هذا القبيل فى مواجهة أية دولة ، فان الصعوبة تثور حول ما اذا كان من حق الدول منفردة أو فى نطاق منظماتها الاقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذى نراه أن شلل مجلس الأمن ، يؤدى الى غياب السلطة المركزية التى خولت اتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود الى الوضع الطبيعى الذى يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تتقيد بالأوضاع المقررة قانونا •

٣ — اتخاذ تدابير عسكرية :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الآمن فى اتخاذ تدابير وفقا المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق • وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لاتفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه • ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » •

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعى ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدأ أن اللجوء الى الحرب من قبل أية دولة منها ، على نحو فيه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة فى الفصول الخاصة بالتسوية

السلميــة فى العهــد ، ينبغى أن ينظر اليه بداته على أنه عمـل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هذه المــادة امكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بنــاء على توصــية مجلس العصبة ، وان احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول فى هــذه الاجراءات العسكرية (١) • والواقع أن الجزاءات العسكريه لم تأخذ سوى أهمية ثانوية فى ظل عهد العصبة •

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبــدء باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العســكرية ، بل له أن يقرر منــذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) •

القــوات المقــاتلة :

من الطبيعى وقــد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هــذه القوات ، ونظــام عملهــا ، وقــد بحث هــذا الوضع فى مؤتمر سان فرانسسكو ، حيث تردد فيــه الأخــذ بواحد من هــذه الحلول :

الأول : انشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليهــا •

---

(١) محمــود سامى جنينة ، القــانون الدولى العــام ، ص ٥١٦ • ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحــدة ص ١٢٩ والدكتــور مفيد شــهاب ، المنظمات الدوليــة ص ٢٨٥ حيث ذكــر كل منهما انــه لم يرد بعهــد العصبة حكم مماثل •

وواضح أن عهــد العصبة قــد عرف نظــام التدابير العسكرية ، وان لم يهتم بهــا الاهتمام الكافى ، لذا لا نرى أن حكم الميثــاق جديد تمــاما ، وانمــا هو تطوير لنظام ورد فى عهد العصبة •

(٢) حامد سلطان القــانون الدولى العــام فى وقت السلم طبعــة ١٩٦٠ ص ٩٥٥ وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ •

الثانى : وضع وحـدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة •

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هـذه الجيوش بقيادته الوطنية (١) •

وقـد وقع الاختيار على الحل الثانى ، ونصت المـادة ٤٣ على تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبـه وطبقا لاتفاق أو اتفـاقات خاصـة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمسـاعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السـلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » •

وواضح أن النص قـد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن •

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجلس بالقـوات المسلحة والمساعدات وما اليهـا • أما شروط تقـديمها فمتروك الى ما يتراضى عليـه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى تحدد على ما جاء فى الفقرة الثانية من المـادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عمـوما ونوع التسـهيلات والمسـاعدات التى تقـدم » فنص المـادة الثالثة والأربعين انما يقتصر فى الواقع على تقرير مبـدأ الالتزام بتقديم القـوات ومنح التسهيلات تاركا اعمال هـذا المبـدأ ووضـعه موضع التنفيذ الى ما يعقـد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض •

ومجلس الأمن هـو الذى يبـادر بالدعـوة الى عقـد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها • فالفقرة الثالثة تقضى بأنه :

---

(١) حامد سلطان ، المرجع السابق ص ٩٦٠ •

« ٣ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء — كما يتضح من هذا النص — التزام بالدخول فى مفاوضات مع المجلس لعقد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليها على الأرجح أن تخضع لأية أوضاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها فى هذه الاتفاقات • وتصر الدول ذات الشأن على رفضها • فالمسألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الالزامية فيتعين على الدولة أن تصدع له ، بل المسألة هى تعاقد دولى يلزم لانعقاده تلاقى ارادة الطرفين على موضوعه بدون اكراه أو تهديد • ولعل الاضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشأن على هذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية توكيد من قبيل التزيد لهذه الحقيقة •

وواضح من نصوص الميثاق فى شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدى الى تجريدها من وضعها كقوات قومية تابعة لدول معينة •

ومجلس الأمن هو الذى يقرر فى كل حالة على حدة ما اذا كانت القرارات التى أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعضها ، بل ان له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التى تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد الى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية فى حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصادية أو سياسية • ذلك هو مفهوم المادة الثامنة والأربعين التى تنص على أنه (١) :

---

(١) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكى هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٣٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس •

٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل في تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، اذ تقضي المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة في تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن » •

لجنة أركان الحرب

لم يغب عن واضعي الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهاز الفني الذي يساعده على النهوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التي عهد اليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التي يستند كيانها القانوني الى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها • وتتألف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهي مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين في المجلس ، على أن للجنة أن تدعو أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة سواء كان عضوا بمجلس الأمن أو لم يكن للاشتراك في عملها اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو في عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسئولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك في جميع أعمالها على

نحو مستمر ، اذ يكون هـذا اخلالا بالوضـــع الخاص الذى روعى في تشـــكيلها •

ولجنة أركان الحرب تابعـــة لمجلس الأمن وخاضـــعة لتوجيهاته ومسئولة أمامه فى تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجـــه عام كمـــا تقـــرر المـــادة السابعة والأربعون « أن تســـدى المشـــورة والمعـــونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جمع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجـــات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القـــوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونـــزع الســـلاح بالقـــدر المستطاع . واللجنـــة كذلك مســـئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قـــوات مســـلحة موضـــوعة تحت تصرف المجلس » وتحص المـــادة الســـادسة والأربعون بالذكر جزئيـــة من جزئيات هذه الرقابة اذ تنص على أن « الخطط اللازمة لاســـتخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنه أركان الحرب » •

٤ ــ عمليـــات حفظ الســـلام :

لم يتمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوقـــع أية اتفاقات بهـــذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظـــرا لعـــدم الاتفاق بين الدول الكبرى بهذا الشأن •

وقد استدعت الظروف الدوليـــة فى حالات كثيرة أن تتدخل الأمم المتحدة عن طريق قواتتابعة لهـــا فى المشاكل الدولية • وقـــد دعاها ذلك الى أن تنشىء قـــوات الطوارىء الدولية ، وأن تحـــدد لها المهمة الموكولة اليها فى كل مـــرة تقوم الحاجة الى قيامها • ولقـــد اختلفت الآراء فى الطبيعـــة القانونية لهذه القـــوات ــ فالبعض يعتبرها من تدابير الأمن الجماعى ، ويدخلهـــا فى نطـــاق المـــادة ٣٩ من الميثاق ، على الخصوص فى فقرتها التى ذكرت « ويقـــدم فى ذلك توصياته » فالمـــادة تكلمت عن التدابير العســـكرية وغير العســـكرية بقـــولها « يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصـــيات ،

وهى تعنى عند هـذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع . ويمكـن — على ذلك — لمجلس الأمـن أن يوصى الأطـراف بأن يستخدموا قواتهم المسلحة فى نطاق عمليات يتخذونها بشكل فردى كما حدث فى كوريا عام ١٩٥٠ (١) .

وهنـاك رأى آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم يتحدث عن عمليـات حفظ السـلام ، وانما استحدثتها المنظمـة فى العمـل .

وعلى أى الأحوال ، فان عمليات حفظ السـلام صارت من أهم الانجازات التى تمت فى نظـام الأمم المتحـدة ، فلقد أدت مهـام متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار انسانيـة ، وحضـارية ، فضـلا عن المهـام السلمية المتعددة .

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارىء الدوليـة على مجلس الأمن ، وانما أصـبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العـامة للأمم المتحدة قـرارات بانشاء عمليات حفظ السـلم ، وذلك طبقـا لقرار الاتحاد من أجـل السـلم . ولا شـك أن نصـوص الميثـاق الصريحة لا تتحدث عن عمليات حفظ السـلام ، وانما هى مهمـة طورها العمل فى الأمم المتحدة .

(١) فى هـذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القـانون الدولى ص ٧٨٧ . ومن الفقهـاء من يرون أن هـذا القرار يعد صورة من صـور ممارسة تدابير القمـع ، أو هى التطبيق الوحيد لهـا فى حيـاة الأمم المتحـدة . يراجع بويت ، المنظمات الدوليـة ص ٧٨ .

المبحث الثـالث

ضرورة تضامن الدول فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى

يتطلب نظام الأمن الجماعى توافر قدر كبـير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولى ، تضامنا يقترن بايمان بقضية أساسية هى أن السلام لا يتجزأ • ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانسانى أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ثلم فى جزء يهدد بفكه وحله وانتهاكه فى سائر الأجزاء • ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعى هو امكان تحقيق السلم عن طريق ترابط القـوى بين جميـع الدول فيما عـدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضاء الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحـديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان ؛ وثالثها القـدرة على الاشتراك فى عمل واحد ضد المعتدى (١) •

---

(١) يراجع فى هـذا المعنى
Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuinya. International organisation, India, 1970, 121 Rodee Androson. introduction to Political Science. Tokye 1970.

ويعلق p. h. Masin على اهمية عنصر الرضا فى كل نظـام الأمـم المتحدة • ويراه حدا موضوعا على كافة اعمالها فالرضا المتمثل فى قبـول الأحكام التى يتضمنها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنـده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص •

du point de vue de fondement des compétences en effet, L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenies par les etats consentement exprime par l'acceptation de la charte constittive de l'organisation.

كما أنه فيما يتعلق بممارسـة الاختصاصات فان الرضا كقيـد على أعمال المنظمة يبـدو بصورة اكثر وضوحا ، لأن المنظمة الدوليـة لا تتصرف — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المنشود لا يتأتى الا بالحصول على رضا الدولة •

=

ومع ذلك فلابد من أن نشـير الى التقـدم الهـام الذى أحرزه ميثاق الأمم المتحـدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن • فالدول — فى ظل نظام العصبة هى التى كانت تقرر بصـفة منفردة ما اذا كان قد حدث خرق للعهد وفقـا للتفسير الذى أعطى لنص المـادة ٤ من العهـد • أما فى ظـل الأمم المتحـدة ، فقـد سـبق أن رأينـا أن مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما اذا كان قـد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقـع من أعمال العـدوان ، ويقـدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المـادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصـابهما » [المـادة ٣٩ من الميثاق] • ويعلق أحد الفقهـاء على ذلك بقوله أنه « بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقتصادية اذا كان الاعتراف من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحبوحة الاسهام الاختيارى فى الجزاءات العسـكرية ، فان الميثاق يضع كل الأعمـال العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن • مانحا هـذه الهيئة سلطة تحديد المعتـدى ، وسـلطة اصـدار الأمر للاعضاء بفرض الضـغط غير العسكرى ، ولمجلس الأمن نفسـه تحريك وتعبئة القوى العسـكرية التى من المفروض أن يضـعها أعضـاء المنظمة تحت تصرفه بصـفة دائمـة (١) ••• » •

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضـاء الدول اذ تعلق الأمر باتخـاذ تدابير القمع • فهـذا الرضـاء ما زال أمرا

=

L'organisatcon internationale ne dispose qu, exceptionnellement du Pouvior d'agir contre la volonte de l'etat et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectf recherche suppose l'obtetion du Consentement de E'tats. ».

يراجـع مؤلفـه :

l'Organisation des Nations Unies et la Mantien de la paix, Paris 1961. p.

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٦٩ •

ضروريا لتنفيذ هذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص فى المادة ٢٥ على تعهد « أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » • وتبدو ضرورة رضاء الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قدر من القوة منها على الأقل فى التصور الممكن لتنفيذ القرار • فهذا التنفيذ لا يتأتى الا اذا ارتضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليه فى المادة ٥/٢ ، ٤٣ بالنص على تقديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق وبتعهدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحو ما ذكرنا من قبل •

والثانى : سلبى : ويتطلب هذا الالتزام من الدول الأعضاء الامتناع عن تقديم أى مساعدة لأى دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويثير هذا الالتزام على النصوص العديد من المشاكل فى العمل الدولى •

فالى أى مدى تلتزم الدول بمساعدة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهل يجوز للدول الأعضاء غير الأطراف فى نزاع معين أن تتخذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

(١) جاء بالمادة ٥/٢ « كما يمتنعون عن مساعدة اية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من اعمال المنع والقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها فى معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لصالح هذه الدولة • كما يقع على الدول الأعضاء واجب ساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل فى تنفيذ التدابير التى يصدرها حتى ولو لم تشترك فى أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد •

الوضع الثانى : يكون فى الحالة التى لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى • وهنا يثور الشك فيما اذا كان بمكنة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هى حقوقها وواجباتها حيال الدول المتحاربة •

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى فى هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهى تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن فى العثور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدول التى تدمغ بالعدوان •

واتجه البعض الآخر الى القول بامكان اتخاذ موقف الحياد (١) فى هذه الحالة مادام المجلس قد فشل فى تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته فى اتخاذ التدابير اللازمة •

ويقول لوثرباخت ان للدول الأعضاء فى حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعى عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبا ، بما فى ذلك ،

---

(١) الدكتورة عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثانى ص ٢٤٨ وما بعدها .

فضلا عن حق اللجوء الى الحرب ، انكار الفوائد المـادية للحياد ، واجراءات التمييز ضـد المعتدى • الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القـانون ، فان الصـعوبة الحقيقية تنشـأ عنـدما تقـوم الدول التى لا تتمتع بحق الدفاع الفردى أو الجماعى بالتمييز ضـد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشان النزاع فى أحد أجهزة الأمم المتحـدة المختصـة •

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضـاء — فرادى ومجتمعة فى حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحـدة فى اتخاذ اجراء ملزم أو تقرير وقوع العـدوان — صلاحية تقرير وقوع العـدوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصـوص عليهـا فى الفصـل الأول منـه ، وأن تتصرف تبعـا لقرارها هـذا دون أن يصـل تمييزهـا لصـالح الفريق الذى ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلى عن طـريق القوة • ويعتبر هـذا التمييز حقـا لها وليس واجبا عليها أى أن لهـا اذا شـاءت أن تتقيـد مواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف • ان ذلك يعنى أن بامكان الدولة العضـو فى مثل هـذه الحالة أن تميز لصالح أحـد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أى أن تمييزها يكون مبررا فقط فى حالة استناده الى قرار يعتبر فيـه أحـد أطراف النزاع فى حالة الدفاع عن النفس (١) •

وعلى أسـاس هـذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

---

(١) يراجع فى التفاصيل : منزر عنبتاوى ، واجبـات الأطراف الثالثة فى الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركـز الأبحـاث ١٩٧١ ص ١١٢ •

وايضـا :

Brownlie, International law and the use of force by States oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Pcace, London 1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربى عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولنــدا ، وذلك على أساس موقفهما العــدائى من القضــية العربية قبل وبعــد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربى عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضــية العربية على أســاس أن واجبها أن تقف ضــد المعتدى ، وأن تسارع بايجاد حل القضــية العربية وخاصة بعــد أن أصدرت الأمم المتحــدة العديد من القرارات التى تدين اسرائيل، وقــد وقفت الولايات المتحــدة ضــد صــدور أى قرار بتوقيع جزاء عليهــا من قبــل مجلس الأمن ، الا أنه يكفى أن نطالع هــذه القرارات لنعرف أى طرف هــو المعتدى ، وهــذا

---

(١) قدمت الولايات المتحدة لاسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وايدتها على ما يقــولون بكل شىء من لقمــة العيش الى طائرة الفــانتوم . اما هولنــدا فقد استدعى وزير خارجيتها ســفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحــرب الأخيرة ، وطلب منهم ابلاغ حكوماتهم بأنهــا تعتبرها معتــدية ، وطــالب بانسحاب القــوات المصرية الى خطــوط ما قبــل السادس من اكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون فى مظاهرات احتجاج ضــد العرب فى هولنــدا كما سهلت جمــع المتطوعين والمعدات العســكرية لاسرائيــل وعلى ذلك نصــفة العــداء لديهما واضــحة ، ويمكن بالتــالى اتخاذ اى تدابير للتمييز فى المعاملة ضدهما ليس من جانب العــرب الذين يدافعــون عن موقفهم العــادل وعن اراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الاخــرى الاعضاء فى المجتمع الدولى .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قــرارها الصــادر فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخــذ تدابير تشمل التــاميم ونــزع الملكية وكافة صــور التصرفات الأخــرى فى مواردها الطبيعية بالزيادة او النقصــان اذا كان ذلك لازما للمنفعــة العــامة او الســلم العــام او المصالح الوطنية والتى تعتبر ذات اهمية تفوق المصــالح الخاصــة او الشخصية ، سواء اكانت محلية او اجنبية . يراجع قــرار الجمعيــة رقــم ١٨٠٣ (١٧) بشــأن الســيادة الدائمــة للدول على مصــادرها الطبيعية . ويراجع للمؤلف بحث استخدام ســلاح البترول فى المعــركة وموقف القانون الدولى ، مجلة السياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحـــده يكفى لاتخـــاذ اجراءات تمييرية ضـــد هذه الدولة المعتدية ، ويبرر للدول المعتـــدى عليها أن تتخـــذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى واجبها ، خاصـــة وأن هـــذه التـــدابير — خفض البترول — تدابير مشروعة أساسا •

تقـــــــدير :

قيـــل فى تقـــدير نظـــام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل ؛ لقيامه على افتراض متناقض : هو أن الدول — فى وقت واحـــد — عنـــدها من الشعور بعـــدم المسئولية قـــدر كاف لخلق مشـــكلة الحرب • ثم لديها القـــدرة على حل المشكلة • ان ظروف العالم لم تصـــل الى الوضـــع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى الحد الذى يجعلها تكتل قواها لمنع الحرب على النحو الذى افترضه نظام الأمن الجماعى لـــكى يقـــوم ، والا لمـــا كان هنـــاك أى داع لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبـــارة أخرى ان الأداء الناجح لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنهـــا وجـــدت ، لجعلت المنظمة لا ضرورة لهـــا • وعلى ذلك فنحن نـــرى أنه من اللازم أن يحـــدث تغيير فى نظـــام العلاقات الدولية حتى يمكن ان ينجح الامن الجماعى بوضـــعه الحالى • من اللازم أن تتغـــير موازين القـــوى فى العـــالم وان تخفف الدول — وخاصة الكبرى — من التشبث بفـــكرة السيادة ، فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتيـــة ، وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعية التى تتخـــذ وفقا للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره التحكم الدولى فى القوى المســـلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح فى تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليـــل •

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن الجماعى هى « الاعتراف المتزايد ، والادراك النامى » بأن الحـــرب فى أى مكان هى تهـــديد

للنظام فى كل مكان ، كما أنه أسهم فى توكيد وصيانة الوعى الواقعى بأن الدول نفسها هى العناصر الفعالة فى مركب المجتمع الدولى ، وأنها بناء على ذلك هى المآرب اللازمة نظام هادف للتحكم فى الاخلال بالنظام الدولى • ثم ان هذا النهج قد أذكى انماء بدائيا بالشعور بالمسئولية حيال مجتمع عالمى من قبل الحكومات والشعوب• ان خلال يمكن ان يعنى الدول التى تحسين ظروف حياتها فى المجتمع لكى تهيىء الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولى•

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدى خدمات كبيرة للمجتمع الدولى فى هذا النطاق •

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعى فى عمل الأمم المتحدة

أولا — استخدام تدابير للردع العسكرى :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفة الأمن الجماعى هى مشكلة كوريا التى جرت عام ١٩٥٠ • ويرجع أساس هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية • واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام • ودعا المجلس الى وقف القتال ، والى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ ، وطلب معاونة الدول الأعضاء فى تنفيذ القرار • وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بامداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معونة لرد الهجوم العسكرى ، ولاستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة • وصرحت الولايات المتحدة فى ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تقوم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها(١) ٠

وفى مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قرار بأن تقدم الدول قوات تابعة لها تنفيذا لقراره السابق ٠ وقد استجابت ست عشرة دولة(٢) لهذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيادة الأمم المتحدة ٠

وقد غاب الاتحاد السوفيتى عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شغل الصين الوطنية لمقعد الصين فى مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هذه القرارات فى غيبته ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس ٠

هذا وقد وافق مجلس الأمن فى ٣١ يناير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله ٠ أما الجمعية العامه فقد أدانت الصين الشيوعية بالعدوان على كوريا ٠ ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة فى كوريا ٠

ثانيا — عمليات حفظ السلم :

رأينا فى الحالة السابقة توصية للدول بالتدخل العسكرى فى كوريا ٠ وهى السابقة الوحيدة التى استخدمت فيها القوة لمحاربة

---

(١) يراجع فى التفاصيل : حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، منشورات الأمم المتحدة Sales No 66. - 12.

(٢) هذه الدول هى : ١ — استراليا . ٢ — بلجيكا . ٣ — كندا . ٤ — كولومبيا . ٥ — اثيوبيا . ٦ — فرنسا . ٧ — اليونان. ٨ — لوكسمبرج. ٩ — هولندة. ١٠ — نيوزيلندا. ١١ — الفلبين . ١٢ — تايلاند . ١٣ — تركيا . ١٤ — اتحاد جنوب افريقيا . ١٥ — المملكة المتحدة . ١٦ — الولايات المتحدة الأمريكية . وقدمت خمس دول أخرى هى : الدانمرك . الهند . ايطاليا . النرويج ، السويد وحدات طبية .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى غنراها تقتصر على ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدول الكبرى ، وتكلف بالعمل على اقرار السلام فى منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها ، وهى التى أطلق عليها فى العمل قوات الطوارىء الدولية •

قوات الطوارىء الدولية فى منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانونى :

كانت تجربة السويس هى بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارىء الدولية • فبعد التدخل العسكرى البريطانى والفرنسى والاسرائيلى فى مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن فى حل المشكلة ، عرضت على الجمعية العامة التى قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارىء تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة • ولقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة فى تقريرين أعدهما فى ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانونى لهذه القوات (١) ، وتم الاتفاق • عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصرى الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها • وهذه المبادىء هى باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة فى النزاع فيه •

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها فى أضيق الحدود •

---

(١) UN Documents A. 3289 and N 3302.

٢ — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أيه دولة الا برضائها ، وقد أثار هذا الشرط جدلا طويلا فى أعقاب قيام مصر فى مايو عام ١٩٦٧ بطلب سحب قوات الطوارىء الدوليه ، واستجابة السكرتير العام للأمم المتحدة لطلبها • واتجه رأى الى القول بأن وضع القرات فقط هو الذى يلزم فيه اتخاذ رأى الدولة الموجودة على اقليمها ، أما سحبها ، فتطلب موافقة الجهاز الذى أصدر قرار وضع قوات الطوارىء ، سواء مجلس الأمن أم الجمعية العامة •

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، اذ من الثابت أن استمرار تواجد هذه القوات فى الاراضى المصرية كان معلقا من الناحية القانونية على استمرار رضاء مصر عنها continous consent وفى اللحظة التى ينقطع فيها هذا الرضاء ، ينعدم الأساس القانونى لاستمرار تواجد القوات • ويعتبر عدم الاستجابة لطلب مصر فى سحب هذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعة القانونية للقوة ، واحالتها الى قوة قمع(١) •

٣ — لا يجوز استخدام هذه القوات فى التأثير على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع •

والواقع أن لهذا الشرط أهميته البالغة • فدور القوات يقتصر على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقابة وقف اطلاق النار ، الى غير ذلك من المهام التى لا تؤثر على موضوع النزاع نفسه ، الذى يترك للوسائل الأخرى مهمة حله •

---

(١) يراجع مقال الأستاذ احمد توفيق خليل عن قوات الامم المتحدة ، ودورها فى حفظ السلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ، الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط ، الجمعية المصرية للقانون الدولى ١٩٧١ ، ص ٣٥ .

٤ — وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفسـها •

وظـائف قـوات الطوارىء الدوليـة :

حـددت الجمعية العـامة للأمم المتحدة وظيفة قوات الطوارىء الدولية عام ١٩٥٦ فى تسهيل انسحاب المعتدين على مصر ، وحفظ الحد الأدنى من النظام خلال فترة الانتقال من الحـرب الى السـلام ، والحفاظ على خطوط وقف القتال بين مصر واسرائيل (١) • وبذلـك كان عنصر اسـتخدام القـوة محدودا جـدا ، لعله مقصـور على تكوينها من عسـكريين ، وحملها لأسلحة بسـيطة ، ممـا دعا البعض الى القـول بأن وظائفها كانت أقل من جهـاز البـوليس المـدنى البسيط : فالبوليس يقـوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القـانون والحفاظ على الأمن ، ولكن قوات الطوارىء الدولية ليس لهـا الا دور سلبى وسـلمى •

دور قـوات السلام فى الكونغو عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونغو ، هى المناسبة الثانيـة التى استخدمت فيها قوات طوارىء دولية • وترجع المشكلة الى الوقت الذى أعـلن فيـه استقلال الكونغو فى ٣٠ يونيو عام ١٩٦٠ ، فقـد أرسـلت بلجيـكا بقوات لهـا الى هناك بدعوى حماية الأوروبيين واجلائهم •

وطلبت حـكومة الكونغو فى ١٢ يوليو من ذلك العـام معـونة عسـكرية لحماية وحدة الكونغو القوميـة ضـد العدوان الخارجى ، وأخطر الأمين العـام مجلس الأمـن بهـذا الطلب • وأصدر المجلس

---

(١) يراجع مقال للأستاذ هربرت نيتولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing globe : The Lessons of Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963, p. 32 FF.

قرارا فى ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغــو ، ويخول الأمين العــام ، بالمشاورة مع الحكومة الكونغوليــة ، أن يتخذ الخطوات التى من شأنها أن تزود تلك الحكومة بما يلزمها من معونة عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية فى وضــع يمكنها من القيام بواجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهــود التى تبذلها الحكومة ، وبمعــونة الأمم المتحــدة الفنيــة • وفى أقل من ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحــدة تصــل الى الكونغو ، كما ذهب العـــديد من خبراء الأمم المتحــدة الى الكونغــو ليكفلوا اســتمرار القيـــام بالخــدمات الضرورية • ولقــد كانت المهمة الأســاسية لقوات الطوارىء وللبعثة المدنيــة هى مساعدة الحكومة الكونغولية فى استرجــاع استقلالها الســياسى والحفاظ عليــه ، وفى المحافظة على النظــام واستتباب القــانون فى أرجاء البلاد ، وتنفيد برنامج واسع وطويل المدى للتدريب والمعونة الفنية •

وقــد أمكن أن تتوحد الكونغــو عام ١٩٦٣ بعد سقوط تشومبى وانضم اقليم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انســحبت القوات نهائيا فى ٣٠ يونيــو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعونة الفنيــة فى نطاق برنامج من أوسع برامج المعونة التى تولتــه المنظمة العالميــة (وصــل عدد خبراء الأمم المتحــدة فى الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفــة كبيرة منهم يعملون فى مختلف مجالات الحيــاة فى هــذه الدولة حتى وقت قريب •

وقــد تولت العمليــة الأمــم المتحــدة والوكالات المتخصصــة وصندوق الكونغو الخــاص للأمم المتحــدة الذى أنشىء بواســطة التبرعات الاختيارية للحكومات •

هذا ، وبينما أثارت عملية السويس مشكلة كبيرة خاصــة بمدى اختصاص الجمعيــة العامة للأمم المتحدة باصدار قرارات من هــذا القبيل « رفض الاتحاد السوفيتى وفرنســا أن يدفعا ما يخصهما فى نفقات هــذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحــده

باتخاذ هذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ساعد الأمم المتحدة على أن تخطو بخطوات أقوى ، نحو تنفيذ عمليات السلام فى الكونغو • ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحى الآتية :

١ — مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط فى الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليات الكونغو فقد كان مزدوجا ، فهو وضع حد للتدخل الأجنبى من ناحية ، وانشاء جهاز قادر على الحكم فى الدولة من ناحية أخرى •

٢ — صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس فى منطقة صحراوية لا توجد فيها مصالح مادية معقدة كما لم تقم علاقة قوية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قوة الكونغو أن تتجنب التداخل مع الحياة والناس فى الكونغو •

٣ — من حيث دور الأطراف الدولية فى المشكلة : كان من السهل نسبيا تحييد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنا فى الكونغو •

٤ — من حيث الجهاز الذى أصدر القرار : الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن فى مشكلة الكونغو •

قوات السلام الدولية فى قبرص :

بدأت المشكلة القبرصية عندما تقدمت الحكومة القبرصية بشكوى الى مجلس الأمن فى ٢٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل فى شئونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها • وردت الحكومة التركية على هذا الاتهام بأن زعماء القبارصة اليونانيين قد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفة القبارصة الأتراك ، وأنهم عمدوا أخيرا الى محاولة اقتراف مذبحة تقضى على الأتراك •

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قـرر مجلس الأمن تكوين قـوة للأمم المتحدة فى قبـرص ، وضـع على عـاتقها أن تبـذل جهدها للحيلولة دون عودة القتـال ، وبأن نشـارك فى الحفاظ على القانون والنظام ، وعلى عودة الأحوال العادية • وعـين الأمين العـام وسيطا للأمم المتحدة ليعمل على ايجاد حل سـلمى للمشـكلة •

هـذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقـاء القوة فترة بعد أخرى ، وما زالت فى الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وان كان اعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقـاء القوات الدوليـة فى قبرص أمرا ضروريا حتى تتمكن الأمم المتحدة من حـل المشكلة بطريق التفاوض •

قوات الأمم المتحـدة فى الشرق الأوسط بعد حـرب السـادس من أكتـوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب واسرائيل فى السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعـد أن احتلت اسرائيل أجـزاء من الأراضى العربيـة من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هـذه الـدول جهـودا كبيرة لتسـوية المشكلة بالطريق السلمى بدون جدوى بسبب تعنت اسرائيل ورفضها التخلى عن الأراضى التى احتلتها فى يونيـو عـام ١٩٦٧

وقـد تدخل مجلس الأمن فى المشكلة — بنـاء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السـوفيتى — وأصدر قرارا بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيـه « جميع الأطـراف فى القتال الدائـر الى وقف كل اطلاق للنيران والانهـاء الفـورى لكل نشـاط عسكرى فى مدة لا تتجـاوز ١٢ سـاعة بعد لحظـة اقـرار المجلس لهذا القرار •• » •

وفى ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العام ، أن يتخذ التدابير اللازمة لارسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ، وأولهم هؤلاء الموجودون بالقاهره (القرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارىء من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة .

وحدد القرار رقم ٣٤١ الوضع القانونى لهذه القوات على النحو الآتى :

مهام قوة الطوارىء :

١ — مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الاشراف على وقف اطلاق النار الفورى والكامل ، وعودة الأطراف الى مواقعها التى كانت عليها فى الساعة ١٦٫٥٠ يوم ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣

٢ — بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجدد القتال والتعاون مع الصليب الأحمر الدولى فى مباشرة مهامه الانسانية فى المنطقة .

٣ — التعاون مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة فى فلسطين فى انجاز مهامها .

مدة عمل القـــوة :

حـــددت المـــدة التى توجـــد فيها القوة فى المنطقة بستة شهور، وان جـــاز مدها اذا تطلب الأمر بقـــرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه ازاء تحـــديد مدة وجـــود القـــوات من المجلس فانه لا يجـــوز طلب سحبها قبل فوات هـــذه المـــدة • ولعـــل ذلك يقيـــــد بعض الشيء من الاعتبـار الجوهرى الذى تقـــوم عليـــه عمليـــات الأمـــم المتحـــدة ، وعمـــل قـــوات الطوارىء على الخصوص ، والخـــاص بضرورة استمرار رضـــاء الدولة عن القـــوة حتى يمكن أن تستمر فى اقليمهـــا •

العـــلاقة بين القـــوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ ــ تعمل القوة تحت امرة الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العـــام ويعين الأمين العـــام قائـــدا عاما بموافقـــة مجلس الأمن ، يكون مسئولا أمامه •

٢ ــ تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصـــال ، وكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيـامها بعملها • كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة •

٣ ــ يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن قوات الدول المتحـــاربة • لذا تبـــرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها •

٤ ــ تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة الا فى الدفاع عن النفس • ويشمل الدفاع عن النفس مقـــاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن •

٥ ــ تعمل القـــوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كامل ، وتتجنب

الأعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضـــاع الأطراف المعنيـــة •

٦ — تشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العـــام • ويتم الاختيار بالتشـــاور فيما بين مجلس الأمن والأطـــراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيـــل الجغرافى المتساوى المسلم به موضـــع الاعتبار ، هـــذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من امكان ارسال قوات لهـــا فى المنطقـــة •

تمـــويل القـــوات :

ينص القرار على اعتبـــار نفقـــات القـــوات جزءا من نفقات الهيئة يتحلمها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المـــادة ١٧ من الميثاق (١)•

ويحق لنـــا أن نتســـاءل الآن عن مدى التغيـــير الذى أحـــدثه هذا القرار فى النظام القانونى لقوات الطوارىء الدولية •

ونجد أن القرار قـــد أكـــد بعض الأسس التى كان متفقا عليها من قبـــل وهى عدم مساهمـــة الدول الكبرى فى القـــوات ، وعدم تأثيرها فى مواقف الأطراف من النزاع وفى طريقة التمويل •

ولكن هنـــاك بعض الأسس التى كان مسلما بهـــا لم تضمن فى القرار أو ضمنت بشكل مغاير •

فلم ينص القرار الجديد على عـــدم جواز وجود هـــذه القـــوات على أراضى الدولة الا برضائها • ووجـــدنا فى القرار الجـــديد متصلا

---

(١) تنص هـــذه المـــادة على انه « يتحمل الاعضاء نفقـــات الهيئـــة حسب الانصبة التى تقررها الجمعية العامة » •

بهـذا الوضع ، نصـا يقـول « ان هناك صـفات جوهرية يجب أن تتوافـر لقـوة الطوارئ لضـمان فاعليتها هى ، التـأييد والثقـة الكاملان من المجلس فى جميـع الأوقات ـ والتعـاون التـام من جانب الأطراف المعنية » • فضـلا عن تحـديد مدة القـوة بسـتة أشهر يجوز مدها بقرار من مجلس الأمن • وهـكذا أغفـل القـرار الجـديد شرط رضـاء الدولة عن وجـود القـوات على أراضـيها ، واستعاض عنـه بوجوب تمتعها بالتـأييد الكامل فى جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة اصـداره قرارات بمدهـا • ومن هنـا نرى أن هـذا الوضع يجعل هـذه القـوات أشـبه بقوات القمع ، التى يسـتخدمها مجـلس الأمن كرهـا عن الأطراف لتحقيق الأمن الجماعى • وواضـح أنه لا يجوز سـحب هـذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هـذه المدة اذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها فى عملها •

وأخيرا نجـد أن القرار الجـديد ـ وان أقر شرط حمل أسـلحة دفاعيـة فقط ـ اعتبر من قبيـل الدفاع عن النفس مقـاومة أيـة محاولة تسـتهدف منعها من القيـام بواجباتهـا ، وعلى ذلك فيمكن للقوة أن تسـتخدم القـوة للردع ،ولحمـل الأطراف على احترام مهمة القـوة ، وضـمان قيامها بعملها • ويعتبر ذلك تطويرا له أهميته فى مضمون وهدف وأسلوب عمل قوات السلام الدوليـة •

وللأسف انتهى دور هـذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية ولجـأت الدول الى انشاء قوات متعددة الجنسيات تحت اشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة فى المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين فى سيناء •

ثالثا ـ ارسال مراقبين لمنـاطق النزاع :

ـ ويمكن أن نذكر من عمليـات السـلام التى اتخـذتها الأمم المتحـدة ، ارسال مراقبـين لمناطق النزاع، تنحصر مهمتهم فى مراقبة

مدى التزام الدول المعنية بالتوصية الصادرة لهم ، وابلاغ الأمم المتحدة بما قد يحدث من اخلال بها • ومن أمثلة ذلك ارسال مراقبين للأمم المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ بشأن منطقة الشرق الأوسط (١) • وكذلك ارسال مراقبين على خطوط وقف اطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ ، وعلى خطوط الهدنة المصرية الاسرائيلية عام ١٩٤٩ •

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات السلام اذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف اطلاق النار الذى يقرره مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام الى نطاق أوسع كما قدمنا •

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدولية — بالتطور الذى رأيناه — تتجه لكى تأخذ مكان قوات القمع التى نص عليها الميثاق • — كما أن منهج الأمن الجماعى — رغم نصوص الميثاق الواضحة فى تخويله لمجلس الأمن — قد قامت الجمعية العامة بممارسة بعض الاختصاصات المتصلة به — سواء باصدار تدابير غير عسكرية « يراجع نظر الجمعية العامة لنظام حكم فرانكو فى أسبانيا والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٨ » ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم (مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وان كان من الملاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ، بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل عام تنحو الى اتجاهات أخرى بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجسور مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية •

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٣٨٧ •

الفصل الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament استخداما واسعا يشمل تحديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والمادية للحرب ، ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج صلته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن الدولى : فبينما تتجه التسوية السلمية الى ترك الدول بلا شىء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتئى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

---

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٩٩ .

(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن ان تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احداهما دون التعرض للأخرى ، ذلك أنه من المنطقى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فان على الانسان أن يحاول ان يتخذ عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmcmert is inseparatbte from the problem of peace and cannont be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نظر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بوجــود الســلاح فى يــد الدول • فأى دولة تنشىء جيشا قويا وتزوده بأحدث الأسلحة وتنفق عليه بسخاء ، ترى أنهــا يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنى بعض الثمار من وجوده • ولا شــك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيوش هى استخدامها فى الحــروب (١) •

وبالاضافة الى ذلك ، فان حيــازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشىء توترا تفوق طاقة احتمال الكائنات البشرية • الناس ليســوا آلهة ، وعنــدما يجمعــون فى أيديهم قــوة كبــيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الأمة التى تنمى لديهــا قــوة عســكرية مفــرطة نــادرا ما تستطيع أن تتجنب فقــدان ضبط النفس ، أو تتــلافى الجنــوح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبــذ قيم التوفيق والملاءمة السلمية •

ومن ناحية أخرى ، فان اسراع دولة الى التســلح ، والحصول على التقــدم الحربى ، يدعــو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأولى سلمية ، ولا شــك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هــذا النحــو ، أن يبث بذور التوتر الدولى فى العــالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسلح ، اتباع الدول الحكمة الرومانية

=

logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

(1) Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 141.

وفى نفس المعنى يراجع كلــود ، النظــام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٤٠١ •

القائلة بأنه « اذا أردت السلام ، فاستعد للحرب » ، من شأن ذلك وجود سباق التسلح بين الدول ، وتحويل حالة السلم الى حالة تربص قد تخلق الحرب • ولقد عبر اللورد جراى عن هذه الفكرة عندما قال : « ان التسلح يخلق الخوف ، والخوف يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التى تنعكس على الأمن القومى الذى تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » •

وهكذا فلكى يمكن أن نلغى الحرب ، وأن ننهى الاضطراب فى العلاقات الدولية ، ينبغى أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نزعه •

وتزداد هذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة • فلقد أدى التقدم العلمى الى تطورات ضخمة فى مجال الأسلحة ، لقد أصبحت أكثر فتكا ، وأشد ضراوة ، وذات أثر وخيم على كل التراث الانسانى ، ولقد وعى العالم ذلك فى أثناء الحرب العالمية الثانية ، التى أفقدته ملايين عديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الضارة عندما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبلتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجديد • ويخشى الهوائل التى يمكن أن تترتب عليه •

ولقد أظهرت العديد من الدراسات والتقارير التى قدمت الى الأمم المتحدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحدة العديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفى عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح والنفقات الحربية • ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الانفاق الذى تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو حولت الى الانفاق على التنمية الاقتصادية ، لعم الرخاء العالم ، وبمعنى آخر يبتلع

التســليح موارد الدول ــ وخاصة الصــغيرة ، الأمر الذى يهــدد استقرار العالم الاقتصادى ، ويعرقل التركيز على العمــل الايجابى لتحسين الظــروف الانسانية وترقيتها •

ولعــل ذلك هو السبب الذى دعا الأمم المتحدة الى أن تجعل من الستينات ، عقــدا للتنمية ، ولنزع السلاح فى نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم ليقارن بين ما ينفقه فى هذا المجال وذاك الآخــر ، لعله يتبصر ويتجه الى ما يحقق الخير للانسانية (١) •

المبحث الثــانى

محاولات الدول لنزع الســلاح

بدأ العــالم يتجه الى نزع السلاح منذ وقت بعيد • ومن أولى المحاولات التى عرفت بهذا الشــأن ، تلك التى وضــحها « كانت » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتى تقضى بالغــاء الجيوش الدائمة • ورأت الفــكرة أول تطبيق لهــا فى اتفاقية Rush - Begot التى أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحــدة والمملكة المتحــدة واتفقتا فيهــا على تجريد الحــدود الفاصــلة بين كنــدا والولايات المتحــدة من القوة العسكرية •

كما أن القيصر نيقولا الثــانى قــد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفا رئيسيا من أهداف مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ (٢) •

---

(١) اظهرت هــذه التقارير أن أكثر من ٢٠٠ بليون دولار قــد انفقت فى اغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحــــده . وهــذا يمثل ما قيمتــه ٥٦ دولارا لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيرا عن دخــل الفــرد بالنسبة لملايين من البشر •

يراجع دراسة للأمم المتحدة عن نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ :
Sales No : 70. 1. 27. P. 2.

(٢) كلــود ، النظــام الدولى والســلام العــالمى ، المرجع السابق ص ٤٠٠ •

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماما أكبر بعد الحرب العالمية الأولى • وجاء نص صريح فى عهـد عصـبة الامم — المـادة ٨ — يقرر أن « حفظ السـلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدوليـة عن طريق القيـام بعمـل مشترك » • وبينت فقرات المـادة الآمال والوسائل التى ابتغاها واضعوا العهد لتنفيذ هـذا الهدف •

وذكرت الفقرة الثانية من المـادة أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضـها على الحكومات لنظر فيها واتخـاذ القرارات اللازمة لتنفيذها • وحظرت الفقـرة ٤ من هـذه المـادة على الدول أن تحـوز أسـلحه تتجاوز النسب التى حددت وفقـا للمشروعات التى أقرتهـا الحـكومات الا بموافقـة المجـلس •

واهتم عهـد العصبة — من ناحيـة أخرى — بتحريم تجارة الأسـلحة واعتبر قيام الأشخاص بصـناعة الأسـلحة من الشرور الدولية التى يجب على الدول أن تعمـل على تجنبها (١) والتزمت الدول الأعضـاء فى النهاية بتبـادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربيـة ، والبحرية والجـوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية •

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضـاء عن تسليحهم •

---

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المـادة ٨ أن اعضاء العصـبة موافقون على أن صـنع الذخائر وأدوات الحـروب بواسـطة الشركات الخاصـة يثـير اعتراضات شـديدة ، ويقـوم المجلس ببحث الوسـائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التى تصاحب هـذه الصناعة ، مع الأخـذ بعين الاعتبار لمطالب اعضـاء العصبة الذين ليسوا فى وضع يسـمح لهم بصنع الذخائر وادوات الحرب الضرورية لسلامتهم .

ولعل ذلك راجـع الى أن العهـد « لم يلزم الأعضـاء بالامتناع عن استخدام القوة فى علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هنـاك أساس قانونى قـوى لتنفيـذ تدابير نزع السلاح » • وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسـع فى التسليح ، وفى الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العـدوانية الأخـرى •

المبحث الثـالث

نزع السلاح فى عمـل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى • فلقد رأينـا تحريمه لكل صـور استخدام القـوة من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى نلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق فى مجال نزع السلاح •

فقد وردت المـادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العـامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقـة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقـدم توصياتها بصدد هـذه المبادىء الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » •

وأشارت المـادة ٢٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنـة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضـاء الأمم المتحـدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيـدها بأقل تحـويل لموارد العـالم الانسانيـة والاقتصـادية الى ناحية التسليح (١) •

---

(١) أورد الميثـاق فى تنظيمه للجنـة أركان الحـرب فقـرة مماثلة تتصـل بنزع السـلاح ، هى الفقـرة الأولى من المـادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر المقارنة السريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحـدة ، أن العهد قـد اهتم أكثر بالمشـكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، فلقد كان واضـعو الميثاق عمليين أكثر من واضعى العهـد ، وتبينوا اسـتحالة نزع السـلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمـه ، ومنع المخاطر التى تنجم عنـه ، وخاصـة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

والواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها فى الحرب بالقائها على جزيرتى هيروشيما ونجازاكى بعد توقيـع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ، ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التـدمير الجماعى mass destruction كالأسلحة البيولوجية والبكترولوجية والكيماوية ، أثـره الهـام فى اهتمام الأمم المتحـدة بمشكلة نـزع السـلاح (٢) .

=

على ان مهمة اللجنـة هى « ان تسـدى المشـورة والمعـونة الى مجلس الأمن ، وان تعـاونه فى جميـع المسـائل المتصلة بمـا يلزمه من حاجات حربيـة لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولاستخدام القـوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالقـدر المستطاع » .

(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظـام الأمم المتحدة هى التسوية السلمية ، الأمن الجمـاعى ، الرفاهيـة . أما نزع السـلاح ، فقد اعطى دورا محدودا الى حـد كبير فى ميثاق الأمم المتحـدة ، على خلاف عهـد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nitions, commentary and documents, Boston -949, P. 91.

(٢) اشـار يوثانت الى خطـورة هـذه الاسلحة على الأمن الدولى وعلى الحيـاة الانسانية بذكر أن :

The armaments race poses a threat to the Security, indecd to the very survival of mankind"

Disarmament : Imperative of Peace achivements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانيا : وجهود اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة :

يلاحظ باديء ذى بـدء أن المسئولية الرئيسـية فى مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى . كما أن نجـاح الأمم المتحدة فى أى تدابير تتخذها فى هـذا المجال تعتمد الى حد كبير على السياسـة التى تتبعهـا هـذه الدول تجاهها • ومع ذلك يمكن أن نحـدد مجهـودات الأمم المتحـدة فى مجـال نـزع السـلاح فى المسائل الآتيـة :

١ ـــ قامت الأمم المتحـدة بتحقيق تسهيل المفاوضـات وتقـديم الوسائل اللازمة لنجـاحها •

٢ ـــ لعبت الأمم المتحـدة دورا كبـيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضات المتصـلة به ، وكملتقى لكل الجهـود التى تستهدف نزع السلاح وكمصدر للتوصيات والتوجيهـات المتصـلة بالمشكلة •

٣ ـــ تعتبر الأمم المتحدة ـ بالاضافة الى ذلك ـ أكبر مسـاهم فى الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعبـاء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبـة عليـه الى غير ذلك من الوجوه المتصـلة بالمشـكلة •

والواقع أن الجمعيـة العامة للأمم المتحـدة قـد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها . فلقد أصدرت قرارا فى ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ اعترفت فيـه بالحاجة الى وضـع مبادىء عامة لتنظيم التسليح ، واستمر العمـل فى هـذا المجـال فى طليعة أهـداف الأمم المتحـدة •

وأنشأت الجمعية أول هيئتين لدراسة المشكلة هما لجنة الطاقة الذرية ولجنـة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بهما عام ١٩٥٢ لجنة واحـدة هى لجنـة نزع السلاح تتبع مجلس الأمن [illegible]

اليها الجمعية العامة باعداد مقترحات تتضمنها معاهدة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتيـة :

١ — تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والعمل على الحد منها وخفضها خفضا متوازنا .

٢ — تدمير كافة الأسلحة الهـامة التى تؤدى إلى تخريب واسع النطـاق .

٣ — إقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطـاقة الذرية لمنـع اسـتعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطـاقة الذرية الا فى الأغراض السـلمية .

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهـامه فى مجال نزع السلاح فقـد اتفقت الولايات المتحـدة والاتحـاد السوفيتى على بعض المبادىء تتصل بنزع السـلاح وعرضت بيانها المشترك فى هـذا المجال على الجمعية العامة التى أبدت ترحيبا كبيرا به وأقامت وفقا له لجنة جديدة تكونت من ثمانى عشرة دولة (١) ، اتخذت مقرا لهـا جنيف ، وبدأت تنعقـد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن .

وتتجه المبـادىء التى اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العـامة إلى الوصـول الى برنامج يحقق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا . ويقتضى ذلك « تسريح القـوات المسلحـة ، وحـل المؤسسات العسكرية بما فيهـا القواعد » والامتنـاع عن انتـاج الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

---

(١) هـذه الدول هى : البرازيل ، بلغـاريا ، بورما ، كنـدا ، تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيـا ، فرنسا ، الهنـد ، ايطـاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، بولنـدة ، رومانيا ، السـويد ، الاتحاد السوفيتى ، جمهـورية مصر العربيـة ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية • ويمكن الاحتفاظ بالقوات والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة •

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون النزع بالتوازى مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت اشراف الأمم المتحدة •

وأخيراً يجب أن يصاحب التقدم فى نزع السلاح تقوية المنظمات الدولية المسئولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسوية كافة المنازعات بالطرق السلمية طبقا لميثاق الأمم المتحدة ، ويجب على الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة تكون مهمتها المحافظة على كيان المنظمة الدولية ، وضمان تنفيذ قراراتها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها (١) •

ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنة نزع السلاح لم تصل الى تحقيق الأهداف المنوطة بها ولا حتى اقتربت كثيرا منها ، الا أن لها بعض الانجازات الهامة هى :

١ ـ معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهند أولى الدول التى دعت الى ابرام معاهدة تحظر التجارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلها فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ المخاطر التى تنجم عن ذلك على الانسان

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة فى المرجع السابق — ص ٧٠ •

وضحته وبيئته من جراء الاشعاعات الذرية • وأعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار لها أصدرته في نوفمبر عام ١٩٦٢ عن أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة عقد اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة • ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح الى اعداد هذه الاتفاقات •

وفي عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتي وبريطانيا وافقت على اجراء محادثات بهذا الشأن في موسكو • وفي يوليو من نفس العام تم التوصل الى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب النووية (٢) •

وقد صدقت عليها أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن اسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية •

وقد ورد بديباجة المعاهدة أن الهدف الرئيسي الذي ابتغاه الأطراف منها هو : « الإسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التي تتطلب وضع حد لسباق التسليح • وتجنب التكالب على انتاج وتجربة كل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية • وأوضحوا أيضا عن رغبتهم في الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالاشعاعات الذرية » هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

---

(٢) وقعت هذه الاتفاقية في ٥ اغسطس عام ١٩٦٣ عن طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفي حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المعاهدة دائرة التنفيذ في ١٠ اكتوبر عام ١٩٦٣ ، عندما صدقت عليها الدول الأصلية بالاضافة الى ٩٨ دولة اخرى عضوا بالأمم المتحدة وسبع دول اخرى غير اعضاء •

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع ، وأن يحظر ، وألا يقوم بأي تجارب ذرية ، أو أي تفجيرات ذرية ، في أي مكان يقع في اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) في الجو ، فيما وراء حدوده ، بما في ذلك الفضاء الجوي ، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائي أو البحار العالية .

(ب) في أي جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذي يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها .

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد في هذه الفقرة لا يمنع الدول من ابرام معاهدة في المستقبل تحرم كل صور التجارب الذرية وفي كافة أبعاد الاقليم ، بما في ذلك باطن الأرض ، الأمر الذي بينت ديباجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه .

وتتعهد الأطراف في الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أو أن يساهموا بأي شكل في احداث أي تفجير ذري في أي مكان من ذلك الأماكن التي حددتها المعاهدة (١) .

وواضح أن العيب الرئيسي الذي يمكن أن يوجه الى هذه المعاهدة » هي أنها لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب في باطن الأرض . لذا فلقد استؤنفت المفاوضات بين الدول المعنية بهذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح ، وان لم يتم الوصول الى نتائج ايجابية حتى الآن بهذا الخصوص .

---

(١) نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون نافذة ، ولم تجز الانسحاب منها الا اذا رأت الدولة أن هناك حوادث استثنائية تتصل بموضوع المعاهدة ، من شأنها أن تهدد المصالح العليا للدولة.

« Extraordinary events, related to the subject matter of this treaty, have jeoparadized the supreme interests of its country ».

٣ — معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووى ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات • ولقد وصفت هـذه الاتفاقية بأنهـا : « أهم اتفاق دولى فى ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووى ، وبأنها تمثـل نصرا كبيرا لقضية السلم (١) • وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادىء الآتيـة :

١ — منع انتشار الأسـلحة النووية بين البلدان التى لا تحوزها : فقد نصت المـادة الأولى من هـذه الاتفاقية على أن الـدول الذرية سوف تمتنع عن اعطـاء أسلحـة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جمـاعة ، وكذا أية تسهيـلات تتصل بالأسـلحة الذرية • وتعهد الدول غير الذرية فى المـادة الثانية بالا تستفيد أو تصنع أو تنقل بأى شـكل الأسلحة الذرية •

٢ — انشاء نظـام للرقابة يستهدف تنفيذ منـع الانتشـار : ورد ذلك بالمـادة الثالثة من هـذه المعاهدة ، وقـد تعهـدت الدول غير الذرية الموقعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التى سوف يتم التفاوض بشـأنها فيما بعد مع المنظمـة الدولية للطـاقة الذرية ، الهـدف الرقابة على انجـاز الالتزامات التى قررتها المعـاهدة (٢) •

---

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوى للامين العـام عن أعمال المنظمـة عام ١٩٦٨ •

(٢) « Each non-nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the international atomic Energy Agency for the Exclusive puprose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty ».

٣ — تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية : تضمنت المادتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف فى تنمية أبحاث الطاقة النووية وانتاجها واستخدامها فى الأغراض السلمية ، وكذا أوجبت على جميع الأطراف بتيسير أوفى تبادل ممكن للمعدات والمواد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ، وعلى حقهم فى الاشتراك فى هذا التبادل .

كما تنص على جعل الفوائد التى يحتمل أن تجنى من كل التطبيقات السلمية للطاقة فى متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون اشراكها فى نفقات البحوث الذرية ، على تفصيلات تبحث فى معاهدة أخرى .

٤ — مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى ، وغير الذرى : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هى نزع السلاح العام والشامل ، اذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض .
وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective internatonal control ».

ولا شك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التى يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولى ، وخاصة اذا ما نجحت الاتفاقية فى أن تخلق الظروف المناسبة لانماء التعاون الدولى فى مجال الاستخدام السلمى للطاقة (١) .

(١) دخلت هذه الاتفاقية فى دور التنفيذ فى ٥ مارس عام ١٩٧٠ م

هذا وقد دار العديد من المناقشات فى مجلس الأمن بعد توقيع هذه المعاهدة ، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وبريطانيا تصريحا ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة المباشرة ، أو تدعم تقديمها ، وفقا للميثاق ، الى أى دولة غير ذرية طرف فى المعاهدة تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية ، أو للتهديد بمثل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ فى عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير الذرية (١) .

٣ ـ انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوقشت فكرة انشاء منطقة خالية من السلاح النووى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكى » مشروعه الذى عرف باسمه ، لانشاء منطقة فى وسط أوربا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٠ عندما تقدمت بعض الدول الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووى ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة ايجابية ، وأخيرا تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى الى ابرام معاهدة توصلت فيها الى جعلها منطقة مجردة من السلاح النووى . وسوف نتناول فيما يلى بحث مدى قيمة انشاء المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام ، والنووى بشكل خاص .

لقد وجدت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف معين هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقال للأستاذ الدكتور حسين خلاف بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتراضي الدول المعنية لتحقيق مصالحها ، وذلك بمنع الأعمال العسكرية على اقليم معين ، سواء كانت هذه الأعمال هجوميه أم دفاعية (١)»، وعلى ذلك فان انشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح في معظم الأحيان (٢) .

ولقد اختلفت في أهميـة انشاء مناطق منزوعة السلاح النووي . ورأته العديد من الدول — وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية — ان انشاء مثل هذه المناطق في جهات مختلفة من العالم ، يساعد كثيرا على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقلل من خطر الحرب النووية . كما قررت الدول أن انشاء مثل هذه المناطق يعتبر ملحا في المناطق التي تكون الدول الحائزة للأسلحة النووية قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، ولتجنب الحوادث التي قد تقع بالمصادفة . وأخيرا فان تحقيق نزع السلاح ، لا يمكن أن يتم دفعة واحدة ، بل يكون باتخاذ خطوات تدريجية ، بايقاف منع التجارب النووية ، وانشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول الى السلاح الذرى بشكل عام في النهاية (٣) .

---

(١) عائشة راتب ، دراسات في المناطق المنزوعة السلاح ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ .

(٢) نزعت معاهدة صلح فرساى عام ١٩١٩ سلاح الضفة الغربية لنهر الراين ، ومنطقة حوض تسار . وبعد الحرب العالمية الثانية انشأت معاهدة الصلح التي أبرمت مع ايطاليا منطقة منزوعة السلاح على الحدود الايطالية اليوغوسلافية ، وبعض الجزر في بحر الادرياتيك. راجع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisatior, contribution to the study of the problems of Disrmament p. 18.

(٣) يراجع في هذا المعنى عبد الفتاح اسماعيل ، جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح ١٩٦٩ المرجع السابق — ص ٣٥٣ .

ويتجه آخرون الى القول بأن مدى الأسلحة والصواريخ النووية الحديثة ، والقنابل المدارية ، قد أصبح بغير حدود ، ومن ثم فان انشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية فى النهاية .

ولا شك أنه فى اقامة مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة فى المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهن الأسباب وهذا ما أخذت به الدول فى الواقع .

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (٢) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى فى ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للامم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح .

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية فى غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمنعوا فى أقاليمهم :

١ — تجربة أو صناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة .

٢ — قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

(٢) راجع فى التفاصيل :

M. F. F. Furet, le Desarmement nucleaire. Paris, 1979, p. 168 ss.

من وسائل الحيـازة لأى سـلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مبـاشر .

وقـد حددت المـادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذى له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية »(١).

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة سـمتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » (٢) ومهمة هـذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولنـدا والمملكة المتحدة ، والولايات المتحـدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهـذه الاتفاقيـة) وتعهـدت القـوى الذرية فى العـالم — بمقتضى بروتوكول الاتفاقيـة الثـانى — بأن تحتـرم نظـام نزع السلاح الذرى الذى قررته الاتفاقية .

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، ودعت الدول الأعضاء ، وكذا الـدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها . وقـد صـدقت عليها الدول الأعضـاء ، واقيمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ .

وقد علق السكرتير العـام للامم المتحـدة على توقيع هـذه الاتفاقية بقوله : « أن هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها منعت سباق التسلح فى منطقـة سكانية هـامة من الكرة الأرضـية ، وفى

---

(١) « Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. ».

(٢) « Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America ».

اتفاقيتها لجهاز دائم ومنفصل للرقابة »(١) .

منع وضـــع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء :

نجح الاتحاد السوفيتى فى أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ باطلاق القمر الصناعى الأول « Sputink 1 » وأعقب ذلك اطـلاق أعداد أخـرى من الأقمار الصـناعية ، ثم اطلاق مركبات فضـائية جعلت الانسان يصل الى القمـر عام ١٩٦٨ . وهنـا بدأ التفـكير فى الأحـكام التى تسرى على هـذا المجـال الجـديد ، واستقر الرأى على ابعـاد التوتر الذى ملأ الأرض عن نطـاق الفضـاء وأقرت الجمعية العـامة المبدأ فى العديد من قراراتها ، وأقرته الدول الأخرى فى اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجـاء بالمـادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهـد « بعـدم وضع أى أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل فى أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو فى

---

(١) دخلت المعاهدة فى دور التنفيذ فى يونيو عام ١٩٦٩ بعد أن صدق عليها العـدد اللازم من الدول الأعضاء .

(٢) جاء فى التقرير السنوى الذى قدمه يوثانت الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ أن اقطار دول أمريكا اللاتينية قـد اتخذت خطـوة اولى هامة تجاه نزع السلاح والتوسع فى الاستخدام السلمى للطاقة الذرية كما اعطت العالم بذلك افكارا جديدة فى نطاق الرقابة .

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع فى شرح هـذه الاتفاقية والتعليق عليها مقال الدكتور احمـد عثمان بمجلة السياسة الدولية بعنوان « معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية » اكتوبر ١٩٦٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

المجـال الجوى بأية طريقة أخرى » (١).

منع وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحـر والمحيطـات :

رأينا تطورا كبيرا فى مجال استخدام البحار فى أغراض شتى ، استلزم أن تنشىء الأمم المتحـدة لجنة للاستخدام السلمى لقـاع البحر عام ١٩٦٨ • وقد بحثت الجمعية العـامة بعـد ذلك ضرورة الاحتفاظ بقـاع البحر والمحيط — خارج نطاق الولاية الاقليميـة للدولة — للأغراض السلمية فقط • وتم وضع اتفاقية بهـذا الشأن . أعدت للتوقيع عليهـا فى ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليهـا عدد كبير من الدول •

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسألة منـع الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة فى نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصـدرت الجمعية العـامة فى هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر فى ١٧ يونيـو عام ١٩٢٤ والذى يقضى بتحريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبكترولوجية •

وفى عام ١٩٦٨ طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة أن يعد تقريرا عن هـذه الأسلحة وعن الآثار التى تترتب على استخدامها فى الحـروب • وقد أعد التقرير فريق من الخبراء • وأقرته الجمعية العـامة فى أول يوليو عام ١٩٦٩ • وقد أورد هـذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحيـاة الانسانية ، الا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجيـة تقف فى مرتبة متقدمة من الايـذاء

---

(١) راجع رسالة مقدمة وعمل مع طه بعنوان تنظيم استخدام الفضاء ، ١٩٦٢ ص ٩ وما بعدها .

تحتم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثرها على الاضرار بالعيــاة . ففكرة أن استخدام هــذه الأسلحة يتجــه لنشر الأمراض ، يسبب رعبا للبشرية ، كما أنه ليس لهــذه الأسلحة آثار محددة ، فى الزمان والمكان على السواء ، كما أنها تؤدى الى عدم التوازن فى الطبيعــة مما يخلق توترا حــادا للجنس البشرى • وأشارت اللجنــة كذلك الى الارهاق المــادى الضــخم الذى يسببه انتشار هــذه الأسلحة بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيــد من الأمن لهــا • وأخيرا ذكرت اللجنة أن تطــور هــذه الأسلحة سوف يفرض تهديدا جديدا ومستمرا لمستقبل الأمن الدولى •

وقد بذلت عــدة جهــود للتوصــل الى اتفاقيــة تحرم هــذه الأسلحة ، انتهت بتبنى الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبرعام ١٩٧١ لحظر انتــاج وتطــوير وتخــزين هــذه الأسلحة ، فضـــلا عن تدميرها • ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحــدة الأمريكيــة ، والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح البــاب للتوقيع وللتصــديق على هذه الاتفاقية فى أقرب فترة ممكنة •

القيمة القــانونية لمبــدأ نزع السلاح :

نبحث بهــذا الصــدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانونا بخفض سلاحها ونزعه أم أن هــذا يخــرج عن دائرة القانون • ولا نجــد اتفاقا فى الفقه حول هذه القضية •

فهناك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيدا عن الدائرة القانونيــة ، فميثاق الأمم المتحــدة لم يفرض أى التزام على الدول الأعضاء يتصل بنزع السلاح أو تخفيضــه ، بل على العكس نص على تدابير الأمن الجمــاعى ، والتى تفترض تجميع قوى الدول من أجــل حفظ السلم والأمن الدوليــين • ونصــوص الميثـــاق التى استعرضناها يتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى مبادىء تنظيم التسليح كجــزء من اختصاصها العــام فى اعتبار مبادىء التعـــاون

الدولى . كما تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما لتنظيم التسليح يعرض على الدول الأعضاء لتقرقه أو لا تقره . وبناء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق فى أن تعتبر أو تنفذ أو تشرف على تسليح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصى وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما الكلمة الأخيرة متروكة للدول » (١) .

ويتحمس الفقه الشيوعى الى أن مبدأ نزع السلاح فى دور الدخول فى دائرة الالزام . ويستند فى ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للامم المتحدة التى أكدت أن مشكلة نزع السلاح العام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتى دعت كل الدول الى بذل كل الجهود الكفيلة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) . كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قرارا فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفى معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ — نزع السلاح الشامل — فى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفى اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التى أشرنا اليها فيما سبق . ووجود هذا المبدأ فى اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — فى نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاما دوليا على الدول فى أن تحقق نزعا عاما وشاملا للسلاح . ويقول فى ذلك بوجدانوف :

---

(١) Bogdan Babovi, Disarmament and International community, Yugoslave Review for international law. 7, 1960, P. 233 F.

ومن هذا الراى ايضا : Oppenhiem, International law vol. II, 7 th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international law, vol. I, London, 1980, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات 1378, 808 (IX), 502 (VI) (XIV),

This Statement in a treaty undersigned by more than 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a chivev general and complete disarmament».

ولعل الأقرب الى الصواب أن نقول انه ولو أنه لا توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فانه توجد بعض المبادىء المنصوص عليها فى الميثاق ترشد الى منع المغالاة فى التسلح على خلاف ما يتطلبه الميثاق • ويبدو أن الربط بين منهجى الأمن الجماعى والتسوية السلمية للمنازعات يوضح أبعاد مشكلة نزع السلاح • وأى نجاح لهذين المدأين يرتبط بتقليل التسليح ، ولا يمكن السماح بسباق السلاح ، ثم القول بامكان التحكم فى منع الحرب (١) •

---

(١) Bogdanov, The Disarmament problem in internati- onal law, Mosco 1969, p. 150.

الفصل الرابع

المنهــــج الوظيــــفى

المبحث الأول

الأساس الذى يقــوم عليه المنهج

يقصـــد بالمنهج الوظيفى ، ذلك القطاع من التنظيم الدولى الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نصفها بالمسائل غير السياسية .

فلقد وجـــد تفسير للحرب يقـــول بأنها نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانسانى ، وهى أشـــبه بمرض يصـــيب المجتمع العـــالمى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيـئة التى يعيش فيهـا القطاع الأكبر من المجتمع الدولى .

« فالفقر والبؤس ، والمرض والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادى والظلم الاجتماعى والاستغلال والتمييز العنصرى ، عوامل تخلق اليأس وبلادة الاحساس واللا مبالاة ، والخوف والجشع والكره .. التى تجعل العـــالم عرضـــة للحـــرب سريع الاستجابة لهـا » فهذا المنهج يقـــوم على أن الحـــرب يمكن اقتفـــاء أثرها فى أسباب وعلل ترتد الى أساس النظـــام الاقتصادى والاجتماعى . ومن هنا تنطلق الوظيفة لتعـــالج العلل والأسباب التى تؤدى الى هـــــذه الأحـــوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولى ومواجهـــة آثارها لاقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حـــد تعبـــير البعض الأمن الدولى (١) .

---

(١) رغم أن هذا التفسير يتفق مع المنهج العلمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا اننا نجد العديد من فقهـــاء المدرســـة الغربية ينـــادى بهـــا . وقـــد اسهب فى عرض هـــذا المنهج والدفاع عنـــه =

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان ثم يتوسعوا فيه كثيرا • ويتجلى ذلك فى نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التى حرصت على النص على تحسين أحوال العمال فى العالم وتنشيط التعاون فى الشئون الصحية (١) •

D. Mitrans ولقد كتب Goodspecd فى شرح مضمون هذا المنهج يقول « انه يوجد اعتقاد راسخ بأن السخط الاجتماعى فى دولة يحدث تأثيرا كبيرا على الدول الأخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التى تعتقد انها تقاسى من مظالم اقتصادية أو التى تحس نقصا فى مستوى معيشتها ، أو ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح فريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لاغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والانحلال الاجتماعى من شأنها أن تشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الاهتمام بعيدا عن البؤس الى الشرف والفخر الناتج عن البوادر العدوانية » ومن ثم فان الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادى ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة بالدول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs 1964, p. 135.

ويراجع بالاضافة الى ذلك كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٠٠ ، حسن الجبلى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .

(١) نصت المادة ٢٣ على تعهد اعضاء العصبة (أ) بالسعى الى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وانسانية للرجال والنساء والأطفال . فى بلادهم ، وفى جميع البلاد التى تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المعاملة العادلة للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة برقابتهم . (جـ) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالاتجار فى النساء والأطفال ، والاتجار بالمخدرات وغيرها . والسعى الى اتخاذ الخطوات اللازمة فى المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض ورقابتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتى تنشأ تحت اشراف العصبة .

أما فى ميثـاق الأمم المتحـدة عقـد جاء حفظ السلم موصـولا بالتعاون الدولى فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية بصـورة أعمق وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية .

فلقد اعتبر الميثـاق فى ديباجته أن ترقيـة الشئون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعى التى أدت الى قيام المنظمة (١).

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قـد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، كما أنشأ جهازا رئيسـيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى الذى أوكل اليـه مهمة تحقيق الوظائف التى أشار اليهـا الميثاق بوضع هـذا المنهج . « ومما لا شك فيـه أن انشـاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، دليـل على ايمـان الميثـاق بأنه لا يمكن تحقيق السـلام فى العالم الا اذا ارتفـع مستوى معيشة كافـة الشعوب وانتشرت العـدالة الاجتماعية فى كافة الميادين » .

وقد حـدد واضـعو الميثـــاق أهـداف المنهج الوظيفى فى النقـاط التاليـة (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطـور والتقـدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصـادية والاجتماعيـة والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

---

(١) نصت الديباجة على أنه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينـا على انفسنا ... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفـع مسـتوى الحيـاة فى جو من الحـرية افسح ... » .

(٢) راجع المـادة ٥٥ من الميثاق .

(جـ) أن يشيع فى العـالم احترام حقـوق الانسان والحريات الأساسـية للجميـع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغـة أو الدين ولا تفريق بين الرجـال والنســاء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

وقـد تعهـدت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بموجب المادة ٥٦ من الميثـاق بأن تقـوم منفردة أو مشـتركة مع غيرها من الدول بمـا يجب عليهم من عمــل بالتعـاون مع الأمم المتحـدة لتحقيق الأهداف السابقة .

المبحث الثـانى

تطور المنهج من خلال العمل فى الأمم المتحدة

الواقع أن المنهج الوظيفى — أو العنـاية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خلال الأمم المتحـدة — تطـور تطـورا واسعا ، وتغير شكله كثـيرا عمـا كان متوقعا عام ١٩٤٥ عنـدما تم التفكير فى الأمم المتحدة . فلقد استهدف الميثاق أن يركز الى اعادة البنـاء والتشييد لمـا خربته الحرب العالمية الثانية ، واقامة نظام اقتصادى سليم بين الدول الصـناعية أساسا . ولقـد تجلى ذلك بوضـوح فى مؤتمر بريتـون وودز الذى كان ينـاقش المشاكل الاقتصـادية للعالم ، والذى أقام البنك الدولى للانشـاء والتعمير . ولكن بعـد فترة من قيام الأمم المتحـدة ، ونتيجـة لعـدة تطورات أهمها تحـرر العـديد من الدول التى كانت مستعمرة ورقيهـا الى مرتبـة الدول كاملة الاسـتقلال ، بدأ هـذا الاتجـاه يتعـدل . فقـد وضـح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقـيرة والدول الغنيـة ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشـكلة التى شغلت البشرية داخـل الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة فى النطاق الدولى الآن .

وقـد بذلت الأمم المتحدة سـواء عن طريق المجلس الاقتصادى

والاجتماعى التابع لهـا ، أو عن طـريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهـودا كبـيرة فى سبيل تقليل الهـوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، ورفع شـعار التنمية الاقتصـادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى • ولعـل من أبرز المنجـزات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ — ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ — ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠— ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الغنية ، والدول النامية ، وللامم المتحدة ووكالاتها المتخصصه • وقد حـددت الجمعيـة هـدف العقـد الأول للتنميـة فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المـال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من الدخـل القـومى للدول المتقـدمة ، بالاضـافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القـومى فى الدول المتخلفة فى نهـاية العقـد بنسـبة لا تقـل عن ٥٪ (١) •

ولا شك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى الدولى ، وخاصة فى نطاق التجـارة مع الدول النـاميـة ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيـود والحواجز الجمركية على هـذه المنتجـات ، مع مساعدتها فنيـا ، وعن طريق تدفق المساعدات المـالية كما أوضح القـرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية العقـد الأول ، مما جعل الأمم المتحـدة تتنبـه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقـد التنميـة الثـانى •

ولقد تحدد الهدف الأساسى لعقد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجمالى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وان حدد القـرار

---

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصـادر عن الجمعية العـامة للأمم المتحـدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ •

المجالات التى يجب العمل فيها ، والتى تمثل عناصر الدخل القومى ، حتى يمكن تحقيق هـذا الهدف • ونص قـرار الجمعية الذى حـدد هـذه الأهـداف على تحقيـق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحيـاة ، للقطـاع الأكبر من السـكان باعادة توزيع الدخول والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل العقد الثانى ضرورة أن تنفذ الدول المتقدمة تعهدها فى العقد الأول بتدفق المساعدات المـالية منها الى الدول النامية بنسبة لا تقـل عن ١٪ من دخلهـا القـومى الاجمـالى •

المبحث الثـانى

حـل المشـكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقـا بالمنهج الوظيفى ، ما أورده ميثـاق الأمم المتحدة خاصا بحل المشكلة الاستعمارية • فالواقع أنه لتحقيق الأمن الدولى وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحـدة نظرها الى القطـاعات الواسـعة من المجتمع البشرى التى تعيش فى حالة سـيئة ، نتيجة للسـيطرة الاسـتعمارية عليها ، تلك السيطرة التى حرمت شعوبها من الحيـاة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتفرقة العنصرية ، لذا وضـع الميثاق أسس تصفية الاستعمار فى العالم ، ووضع الحلول الكفيلة بتحرير العـالم كله ، وبالارتقاء بأهله الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال •

ويلاحظ فى البداية أن الميثاق قـد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقاليم غير المستقلة فى العـالم تحت نظامين قانونيين يجمع بينهما اعتبـار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هـذه الأقاليم

---

(١) يراجع فى التفاصيل بحثا لنـا — الاطـار القانونى الدولى — التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧ ص ٢٠ وما بعـدها •

تحت اشراف المجتمع الدولى ومنظمتـه الدولية ، وتخضع للحسـاب أمام هيئات محـددة فى المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيـق المنهج الوظيفى فى نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبـدأ جـديد فى النطاق الدولى ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تفيذ التزامات معينة فى ادارتها لتلك الأقاليم ، بعـد أن كانت هـذه المسـائل من الأمور الداخلية البحتة التى تستقل بتقريرها الدول المستعمرة .

ولقـد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقـدمها الدولى ، هى الأقاليم الخاضـعة للوصاية ، والثـانية هى الأقاليم غير المتمتعـة بالحكم الذاتى ، ووضع لكل منهما نظـاما متمـيزا .

وبالنسبة للأقاليم الخاضـعة للوصاية ، فقد حـددها الميثـاق بثلاثة هى :

١ — الأقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب . والانتداب نظـام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التى انتزعت من تركيا وألمـانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لهـا . ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة فى السيطرة على هـذه الأقاليم ، التى لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لهـا بضمها .

٢ — الأقاليم التى قـد تقتطع من دول الأعـداء نتيجة للحرب العالمية الثـانية .

٣ — الأقاليم التى تضـعها فى الوصـاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها .

وأهداف الوصاية هى ذات أهداف المنهج الوظيفى ، وهى ترقيـة أهالى الأقاليم المشمولة بالوصـاية فى شـئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصـاد ، واطـراد تقـدمها نحو الحكم الذاتى أو الاسـتقلال حسبما يلائـم الظروف الخاصـة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الانســـان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة فى المعـاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصــادية والتجارية لجميع أعضــاء الأمم المتحــدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضـا فيما يتعلق باجراء القضاء (تراجع المـادة ٧٦) •

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى اذ له الحق فى أن يلجأ فيما يحتــاج اليه منمعونة فى المســائل الاقتصــادية والاجتماعية أو غيرهــا من المسائل الفنية الى معونة هــذا المجلس أو الى الوكالات المتخصصة فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها (المــادة ١١ من الميثاق) •

كما نصت المــادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضـــع طائفــة من الأسئلة عن تقــدم السكان فى كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياســية والاقتصــادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقــدم السلطات القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية تقريرا شفويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة •

وقــد خضع لهذا النظام احدى عشرة دولة (١) ، استقلت جميعها وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جــــزر المحيط الهــادى •

أما عن النظام الثــانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحــكم الذاتى • وقــد خصص لها الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، وأخضع الدول التى تديرها لمبــدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

(١) هــذه الدول هى نورو ، وتديرها استراليــا نيــابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلاندا ، غينيا الجــديدة ، وتديرها استراليــا ، رواندا اورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرهما فرنسا ، الصومال ، وتديره ايطاليــا ، ساموا الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكامرون وتنجانيقا وتوجلاند وتديرهما المملكة المتحدة ، وجــزر المحيط الهــادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

على سبيل الحصر • كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشىء لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التى أخضعها للوصاية وأنشأ لها مجلسا للوصاية •

وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض فى بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق فى هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختيارى ، ليس لها قيمة قانونية تعادل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة أصدرت العديد من القرارات التى أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتى جعلت نفسها بمقتضاها الجهة المختصة بالمحاسبة الدولية عن هذه الأقاليم ، وأنشأت لجنة بها لهذا الغرض ، هى لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى •

ويتضح الارتباط بين أهداف نظام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والمنهج الوظيفى اذا ما طالعنا نص المادة ٧٣ التى جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(ا) يكفلون تقدم هذه الشعوب فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب •

(ب) ينمون الحكم الذاتى ويقدرون الأمانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية

الحرة نموا مطردا وفقا للظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه، ومراحل تقدمها المختلفة •

(جـ) يوطدون السلم والأمن الدوليين •

(د) يعززون التدابير الانشـــائية للرقى والتقـــدم ، ويشجعون البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه المــادة تحقيقا عمليا ، كما يتعاونون أيضـــا لهـــذا الغـــرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك •

(هـ) يرســـلون تقارير الى الأمين العام بانتظام يحيطونه علما بالبيانات الاحصـــائية وغيرها من البيانات الفنية المتـعلقـــة بأمور الاقتصـــاد والاجتمـــاع والتعليم فى الأقاليم التى يكونون مسئولين عنها ••• » •

وهكذا قررت هذه المــادة أهمية الارتفاع بمستوى الحياة للأقاليم التى عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارســـت الجمعية العامة للأمم المتحـــدة اختصاصاتها فى هذا المجال •

وقد تغير تطبيق هذا التصريح فى العمل ، مما دعا الدول الافريقية والآسيوية الى أن تجتهـــد فى سبيل سرعة تنفيـــذه ، ونجحت فى أن تصدر قرارا تاريخيا فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيـــه تصـــفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت فى نوفمبر عام ١٩٦١ لجنة خاصـــة لهـــذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل اقليم على ضـــــوء ظروفه ، ودرجة التقـــدم الذى يوجـــد عليها • وقـــد نجحت اللجنة فى تحرير العـــديد من الأقاليم • ونيلها استقلالها ، وان لم تصل الى تحرير كافـــة المناطق المستعمرة • اذ ما زال هناك أكثر من ١٥ اقليما افريقيا مستعمرا •

تقـــــدير :

نستطيع أن نقول بوثوق ان هـــذا المجال ـ مجال تنمية التعاون الاقتصادى والاجتماعى ـ يعد من أنجح المجالات التى أثبتت الأمم المتحـــدة وجودها فيه (١) ، والتى تدفع العديد من الدول الى الانضمام الى الأمم المتحـــدة أو الاستمرار فى عضويتها • ويكفى فى هذا الصدد أن نشير الى النشاط الذى بذلته فى ميدان التنمية الاقتصادية والمعونة الفنية • والصـــندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصـــندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ••• الخ •

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التى تمارســـها الأمم المتحدة فى ظله ـ ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحـــدة فحسب ـ بل وأيضـــا على مستقبل العالم كله • ان ثلاثة أرباع العالم اليوم فى ثورة عنيفة ضد مواصلة قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقـــد عانى آباؤهم وأجـــدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل اذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العـــلم والتكنولوجيا الحديثة قـــد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه فى الامكان توفير حيـــاة أفضـــل لهم (٢) •

ويزيد البعض فى تقـــدير قيمة هذا المنهج ، اذ يرون أنه هو الكفيل بتحقيق أمل العالم فى الحكومة الواحـــدة • ذلك أنه من الملاحظ أنه

---

(١) يراجع فى نشاط الامم المتحـــدة فى هـــذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ ومابعدها ، ريتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٤٦ وما بعـــدها ، ومؤلفـــات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعـــدها ، والدكتورة عائشة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعـــدها .

(٢) هاووين وكوفمان ، ترجمة محمد سعيد الناعم ، اتخاذ القرارات فى الأمم المتحدة ، القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص ٥ •

فيما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدول ترددا كبيرا فى قبول أى مساس بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا • أما فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، فانه تتوافر الى حـد كبير مصلحة مشتركة لمختلف الدول فى معالجتهـا على النطاق الدولى ، كما أنهـا لا تمس مسائل السيادة الحساسـة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفى عن أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، انمـا هو القـرب من مناطق التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصـالح المشتركة حينما تكون مشتركة وبالقـدر الذى تكون عليه مشتركة • فالوظيفة تنشد دعـم السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنهـا تفضى الى الحرب ، وبادخال أنماط جـديدة من التنظيم الذى قـد يحول النظام التأسيسى العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمـل معا ، وأن تنمى فيهـا بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسـيا الضغط والالحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) •

ويقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب فى وجوب انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم • ولكن افتراض أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المـادية والراحة المـادية محض هراء • كما أن الفقيـه كلسن Kelson يقول بأنه ليس صحيحا أن الحرب نتيجـة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بـل على العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) • والتاريخ يثبت أنه لا توجـد علاقة بين التخلف الاقتصادى وشـن الحرب ، فلقـد صدر العدوان عن الألمـان الذين بلغوا شأوا بعيـدا فى التقـدم ، ولم يصدر عن الافريقيين •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى :.

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقـلا عن كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥١٣ .

والحقيقة وسط بين هـذا وذاك ، فمن ناحيـة لم تنجح الوظيفة كثيرا فى تقليـل التوتر السـياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـدة • ومن ناحية أخرى لا نشـك فى صـدق القـائل بأن حالة الجنس البشرى أحسـن بعض الشىء مما كان من الممـكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لهـا الجهـود المضـنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين المـاضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان • ان التجربة الوظيفية تمثل ارسـاء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشـاكل الاقتصادية والاجتماعية • وقـد يبرهن فى المستقبل على أنهـا احدى الوسائل المفضـية الى تطـوير وانشاء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم فى مناخه السياسى (١) •

---

(١) جاء فى بيانات الأمم المتحـدة فى الذكرى السادسـة والعشرين لقيامها بأن نشاط المنظمة فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية يصـل الى ٨٥٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبـار المـال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقـد التنميـة الدوليـة الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلثى سـكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد قبـل العالم الآن فكرة أن هـذا التفـاوت لا ينبغى السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حيـاة النـاس جميعا .

البــاب الثــانى

المبادىء التى تسير عليها المنظمة الدولية

قلنــا أن الدول التى اجتمعت لتنظيم عالم ما بعــد الحــرب العالمية الثانية فى سان فرانسسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التى تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقــد عرضنا المناهج الأربعــة التى قدمها الميثاق فى هــذا الشأن . ومن السهل أن نتبين من خلالها أنهــا تفترض جميعا أننــا لسنا فى ظل حكومة عالميــة ، بل نحرص على مواجهــة الســلم فى مجتمع يقوم على وجــود جمــاعات مستقلة تتمتع كل منهــا بالســيادة ولا تخضع بأى شكل للأخرى ، وهــذا هو المبــدأ الأول الذى أعلنته نصوص الميثاق عنــدما قررت فى المــادة الثانية : « تعمل الهيئــة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقــاصد المذكورة فى المــادة الأولى وفقــا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئــة على مبدأ المســاواة فى الســيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحيــة أخرى ، رأى المؤتمرون التأكيد على بعض المبادىء الرئيســية التى تقوم عليهــا الجماعة الدولية فى الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهــوم الأول أن تميــل الدول الى استغلال المنظمة الدولية فى الاخلال بمبدأ الســيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمــة العديد من الاختصاصات التى كانت تمارسها الدول بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبــدأ السيادة بالنص فى الفقــرة ٧ من هذه المــادة على أنه « ليس فى هــذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحــدة أن تتدخل فى الشئون « التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هــذا

الميثاق ، على أن هـذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » • والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعية التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى • لذلك جاء بديباجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أنفسـها بالتسامح ، وبأن تعيش معا فى سـلام وحسـن جوار • وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضـافر الجهـود للعمل على تنميتها وتطويرها حتى تسـاير أحوال الجماعة ، وتدفعها • لذلك نص الميثاق فى ديباجته على « ••• وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشـئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » • ولقـد رأى المؤتمرون أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية • لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسـهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيـة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » • وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدوليـة فى دفعه وتحويله الى دائرة الالزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقـوق بين الشعوب وحقها فى تقرير مصيرها •

على أن جوهر نظام الأمم المتحـدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشئون الدولية • والى جانب ذلك اهتم الميثـاق بالتعـاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضـها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة •

هـذا وقد اهتمت الجمعية العـامة للأمم بتقنين هـذه المبادىء الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادىء القانونية للتعايش بين الدول • وقـد قامت هـذه اللجنـة بدراسات متصـلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها الخامسـة

والعشرين (١) معلنــة تصريحا بمبادىء القــانون الدولى المتعلقــة بالعلاقات الدوليــة والتعاون بين الدول وفقا للميثاق (٢) .

Declaration on principles of international law concerning friendly Relations and cooperation among states .. ».

وسوف نعتمد على مناقشــات هذه اللجنــة ، ونوضح المضمون الذى رأت اعطاءه لكل مبدأ من هذه المبادىء .

(1) U. N. Doc. commemorative session of the general assembly, AIL. 600. p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ .

الفصـــل الأول

مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول الأعضاء

المبحث الأول

المفهوم التقليدى للسيادة

يعنى مبدأ السـيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها العـامة التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل اقليمها ، على هـذا الاقليم وعلى ما يوجـد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى فى هذا النطاق • ويترتب على هـذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحـدة فى داخـل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة للتجزئة •

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة — من وجهة نظر دولية — أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة فى النطاق الدولى • فالدولة مسـتقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمـارس وظائفها الداخليـة والخارجيـة ، وتحـدد اختصـاصها وترسم سياستهـا الخـارجية (١) •

ويهتم الفقه التقليدى بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولى ، ويقرر الفقه أن هـذا المبـدأ يوجـد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هـذه الدول فى حجم اقاليمها ، أو فى عـدد

---

(١) Ushakov : International law and Sovereignty ضمن مجموعة مقالات احتواها كتاب القانون الدولى المعاصر ، ص٩٧ وما بعدها • ويقرر اوبنهايم فى هـذا المعنى انه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الاقليمية تستطيع الدولة ان تضـع لنفسها اى دستور تشاء ، وتدير مرافقها وفقا لأى اسلوب تراه ملائما لهـا •

سكانها ، أو فى قوتها الاقتصـادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة السـيادة هى أسـاس المسـاواة بين الدول فى الحقوق والواجبات • وتعـد مع ذلك عنصر الثبات فى القانون الدولى (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها فى المقدرة القانونية وهى — على سبيل التأكيد — ليست متساوية فى قدرتها على ممارسـة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة فى السيادة ليست الا تقرير الحق لكل الدول — صـغيرها وكبيرها — فى الحصول على نفس الحمـاية القانونية • واتباع نفس الاجراءات أمام أجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن المساواة فى السيادة بين الدول ليست الا مساواتها فى الحصـانات الدبلوماسية والقانونية ، وعـلى أقاليمهـا •

---

(١) راجـع :
Milan Sahovic, principles of internationl law concerning frie-adly relations and cooperation, Belgrade 1972, p. 175.

(٢) Dickinson, The equality of states in international Law, Combridge, 1920, p. 335.

(٣) يراجع فى هذا المعنى : Verdross, idées directrices de l'organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 83, p. 9.

صاغت اللجنة مبدأ السـيادة على النحو الآتى : « تتمتع كل الدول بالمساواة فى السيادة • وتحوز حقـوقا وواجبـات متساوية ، كمـا تعتبر اعضاء متساوية فى المجتمع الدولى ، بصرف النظر عن الاختـلافات بينها فى المجال الاقتصادى او الاجتماعى او السياسى أو اى مجال آخر » •
يراجع تقـرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/8018

المبحث الثـانى

مدلول مبدأ السيادة فى ظل ميثاق الأمم المتحـدة

ولقـد أثيرت مناقشات واسعة فى اللجنة الخاصة التى عهد اليها بتقنين مبادىء القـانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السـيادة ، ومن أهم ما أثار ممثلو الدول فى هـذا الخصـوص اظهـار الأوجه السياسية والاقتصـادية المتمثلة فى فكرة السيادة ، وضرورة مسـاهمة كل الدول — صـغيرها وكبيرها — فى العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية • ولقد خلصت هـذه المناقشات الىأن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية فى القانون الدولى المعاصر ، كما أنه يعلو على غيره من المبادىء التى تضمنها الميثاق • كما انتهت اللجنة الى أن مبـدأ السـيادة كما هو منصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هى :

١ — ان الدول متساوية قانونا •

٢ — تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة •

٣ — ان شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالاضافة الى وحـدة أراضيها واستقلالهـا السياسى •

٤ — تتمتع الدول — فى النظـام الدولى — بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولى •

٥ — لكل دولة الحق فى أن تختار أنظمتها بحرية وفى أن نطور ، أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية •

٦ — على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها الدولية ، وفى أن تعيش فى سلام مع الدول الأخرى •

والواقع أن هذه العناصر قـد وردت بميثاق الأمم المتحـدة ، انما يبقى أن نبين الى أى مدى تمثل اضافات الى ما جاء به •

فالمــادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أن الهيئة تعمل وأعضاءها فى سعيها وراء ادراك المقــاصد المذكورة فى المــادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

٢ — لكى يكفل أعضاء الهيئــة لأنفسهم جميعا الحقــوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نيــة بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

كما جاء بالمــادة الأولى أن من مقاصــد الأمم المتحــدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أســاس احترام المبــدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقــرير مصيرها .. » .

كما حددت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة فى أن تأخذ أنفسها بالتسامح ،وأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار .

والواقع أن هذه النصوص تغطى كل العناصر التى قننتها اللجنة ، فكون الدول جميعا متســاوية ، هــذا ما عبرت عنه بوضوح المــادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه فى الفقرة الثانية من نفس المــادة ، كذلك ألقت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا فى سلام وفى حسن جوار .

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة الســيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، الحق فى أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفى أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويعتبر ذلك اقرارا للعــديد من قرارات الجمعية العــامة التى اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بمــا يدخل فيه من حقها فى نزع ملكية الأجانب وتأميم مصــادر ثروتهــا الوطنيــة كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية . ومع ذلك

فلقد ورد نص صريح من الميثاق « المادة الأولى » يقرر حق الشعوب فى تقرير مصيرها .

المبحث الثالث

الآثار الدولية لمبدأ السيادة

يترتب على المساواة بين الدول فى السيادة عدة نتائج هامة هى :

١ — المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات فى المؤتمرات والمنظمات الدولية . ومع ذلك فلم تستطع الدول المؤتمرة بسان فرانسسكو أن تتمشى مع هذا المنطق النهائية . وانعكس الاختلاف الفعلى بين الدول فى تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر عند التصويت بمجلس الأمن ، فلا بد لصدور القرارات الهامة من اجماع الدول الخمس الكبرى عليها (١) . وفى نطاق النظمات فوق القومية ، نجد تمييزا فى كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم الدول، ومدى قدرتها على المساهمة فى المنظمات الدولية .

٢ — عدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول . وقد أورد الميثاق نصا صريحا يقرر أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » . ومع ذلك فلقد خضع مدلول الاختصاص الداخلى لتطور كبير . فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من التزامات فى النطاق الدولى ، وخاصة مسائل حقوق الانسان ، وقبول فرض تدابير الأمن الجماعى الوارد بالميثاق (٢) .

---

(١) حامد سلطان القانون الدولى العام فى وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٩ ، بند ٩٣١ .

(٢) يراجع فى شرح مدلول قيد الاختصاص الداخلى المنصوص عليه فى الميثاق تعليقا لنا على مؤلف جان تومكو : عن الاختصاص الداخلى Domestic Jurisdiction والميثاق ، بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ص ٢٨٣ .

٣ ــ انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا ترضاها • ذلك أنه لو أن قــوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فانهــا لا يمكن أن تكون لهــا ســيادة ، وانما سوف تكون السـيادة للدول الأخرى (١) • وعليه فان منظمة الأمم المتحــدة لا تكون سلطة فــوق الدول ، وانما هى « نظــام للتعاون الاختيــارى بين الدول ، أنشأته بارادتها لكى تنسق جهودها فى الشئون السياســية والاقتصــادية والاجتماعية » (٢) •

تطــور مبــدأ الســيادة :

على أن تطورات عديدة جــدت فى الحيــاة الدوليــة ، وجعلت من اللازم أن يعــاد النظر فى فكرة الســيادة • فلقد كان الأســاس النظرى الذى اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين امكان الحيازة • فالسند النظرى لفكرة الســيادة هو ســيطرة الدولة على اقليم معين وقــدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعــل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة فى اقليمها • فالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضــائية تدور حول الأرض وتنتهك مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا تستطيع الدول أن تفعل شيئا تجاهها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحيانا تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطــة فيهــا ، ولا تقــدر السلطة على أن تفعل شيئا سوى اطلاق الموجات المضادة التى لا تحول دون سماع الموجة فى حالات كثيرة (٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها فى المجال الخارجى أمرا ضروريا ،

---

(١) بوشاكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الاشارة اليه ص ١٠٣ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٩٥ .

(٣) يراجع فى ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر المعاصرة ، عدد أكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ .

وأصبح العـالم يتطلب وسائل ووكالات كافيـة لكى تؤدى — على المسـتوى العالمى — الوظائف التى اعتادت الحكومات الوطنيـة أن تؤديها من قبل • لن ادارة الأنهـار الدولية بلجان مشـتركة والتعاون العلمى فى اكتشاف المنـاطق الجـديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التى لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن ، اتجـاه يدافع عن الابقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولى الحالى يمكنه أن يغطى الثغرات التى وجدت فى نطـاق السيادة ، ويتزعمه الفقـه الشـيوعى(١) •

والاتجاه الثانى : يميل اليـه معظم فقهاء الغرب ، وينحو نحـو ضرورة الغاء السيادة والتقـدم نحو الحكومة العالمية • ان مشـكلة الانسان الحديث فى نظر هـذا الاتجاه ، ليست فى أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو النتوءات الطـافية على سطح المجتمع الدولى • أو يستبعد الأشرار أو الحمقى من مجلس ادارة هذا النظام . وانما فى أن يدرك ويعترف بنواحى القصور والعجز الفطرية فيـه ، والملازمة له فى حد ذاته • وأن يتخـذ خطوة فعـالة قوية فى تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصـونه من آلات دفاعه (٢) •

على أنه لا يمكن لمنصف أن يدافع عن نظـام الدولة ذات السيادة بشـكله الحـاد • وحتى الفقـه الشـيوعى يدافع عنـه بصـفة مرحليـة ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التى تملك القوى

---

(١) براجع فى شرح معالم هـذا الاتجاه Jean Tomoko فى مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعـدها .

(٢) The city. of Man, A declaration on world democracy. New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى فى المجتمع هى التى تستطيع أن تسيطر عليه ، وهى تعترف أن الممالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغاء السيادة الوطنية ، انما يسعى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازى على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية • وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هى الاتجاه الغالب . فى هذه الحالة تبشر الشيوعية بانهيار نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيعيش المجتمع الدولى فى أخوة واحدة (١) •

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن • ذلك أن حقائق الحياة فى العصر الذى نعيش فيه تباعد بينها وبين امكان التحقق ، فالملاحظ النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال • وقد تتحسن الظروف فيما بعد ، ويقترب التكوين المادى السياسى والاقتصادى لمختلف دول العالم من بعضه البعض • فى هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية ستقوم (٢) •

---

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلى ، المرجع السابق ص ٩٠ .

(٢) أعتقد أن هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية فى أوربا الشرقية نتيجة التغيرات فى التفكير والسلطة التى تحكم الاتحاد السوفيتى الآن ، فلقد فتح جورباتشوف الباب واسعا أمام تغيرات هيكلية فى الاتحاد السوفيتى نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها ، وعدم تركيز السلطة فى يد الحزب الشيوعى مما يعنى أن مبادىء الشيوعية فى الصراع الطبقى وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالى سيخضع لتغيرات أخرى لم تتضح معالمها حتى الآن •

الفصل الثاني
مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول
مضمون المبدأ

من أهم المبادىء التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية • ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا ، أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف » •

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى• من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، ألا نستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » •

وتثير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن • فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول • ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

.ل صـــور استخدام القـــوة أم أن ذلك مقصوراً على بعض الحـــالات فقط • والواقع أن صـيغة نص المــادة الثانيــة فقرة ٤ من الميثـــاق واضـــحة فى حظـــر الاستخدام ضـــد سلامة الأراضى أو الاستقلال السـياسى لأية دولة أو على أى وجـــه آخـــر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة • ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص وفحواه ، يقضيان بأن « الحظر يتجـــه الى العموم والاطلاق ، بمعنى أن الدول ينبغى ألا تستخدم القـــوة أو تهـــدد باستخدامها فى علاقاتها العادية ، أى فى السير الطبيعى للحياة. This Prohibition aspires to be absolute. which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of international life ».

المبحث الثـــانى

القيـــود على المبـــدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادىء الرئيسية لعلاقات الدولية وتعدده الأمم المتحدة فى سياساتها وقراراتها ، الا أن الميثاق قد أورد قيدين على اطلاقه • الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجمـــــاعى •

أولا : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما اذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتـــدى عليه مكتوف اليد • وهكذا راعى الميثاق فى نص المـــادة ٥١ منه ، أن يخـــول حق الدفاع الشرعى — الذى تكفله الشرائع الداخلية لأى فرد

---

(١) يراجـــع مقـــال K. obradovic عن حظر استخدام القـــوة فى العلاقات الدولية ضـــمن مؤلف M. Sahovic السابق الاشـــارة اليـــه ص ٥٤ •

يقع عليـه اعتداء ـ الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها (١) .

على أن الدفاع الشرعى لا يقـوم الا كرد فعـل لعدوان مسلح وقع فعلا ـ وذلك واضح من صريح النص الذى يقـول « اذا اعتدت قـوة مسـلحة » ، وبالتـالى فان ما سـمى بالحروب الوقائيـة التى ادعت بعض الدول أنهـا تمارسـها لتمنع احتمالات وقـوع عدوان عليهـا ، لا تدخـل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعـد من قبيل أعمال العـدوان .

ولكن هـل يعد التهـديد باستخدام القـوة فقط مكونا لحـالة اعتداء يحق تجاهها اتخـاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجـه الفقـه الى القول بضرورة أن يكون هـذا التهـديد حالا بحيث يكون العدوان على وشـك الوقوع ، ولا يمكن تفـاديه بأية وسـيلة أخرى غـير استخدام القوة (٢) .

---

(١) جاءت المـادة ٥١ من الميثاق تقـول : « ليس فى هـذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحـق الطبيعى للدول فـرادى أو جمـاعات ، فى الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخـذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السـلم والأمن الدوليين . والتـدابير التى اتخذها الأعضـاء اسـتعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فـورا ، ولا تؤثـر تلك التـدابير بأى حال فيما للمجلس ـ بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هـذا الميثاق من الحـق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخـاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه .

(٢) ويراجع عكس هـذا الراى لدى :

Bowett, collective self - defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهـذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يسـتخدم لحمـاية الحقـوق الأساسية للدول . لـذا فالجرائم التى تخـرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضـمن هـذه الجـرائم استخداما فعليا للقـوة . لذا يمكن اسـتخدام الدفاع الشرعى للرد على

هـذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبـدأ أساسى مسلم به فى القـانون الدولى ، وهـو حق البقاء ، والذى يعتبر من الحقـوق الأساسـية للدول وهو يعطى للدولة الحـق فى أن تستخدم الوسائل التى تكفـل لهـا الدفاع عن وجـودها وكيانهـا . وبعبارة أخرى ، فان القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسـائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية .

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فـرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فمـا هو المقصـود بحق الدفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهـذا الشأن : فقد اتجـه رأى الى القـول بأن الدفاع الجماعى هـو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجمـوعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسـة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ولذا فلا يوجـد فى منطق هـذا الرأى فارق فى الطبيعـة بين الدفاع الفردى والجماعى .

ويميز هـذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجمـاعى ، والأمن الجمـاعى : فالأول يركز ممارسة حقـوق الدفاع الشرعى الفـردى من قبـل دولتين أو أكثر ، بينما يتجـه الأمن الجماعى — اذا ما تمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السـلم الدولى فى منطقة معينة .

=

خرق حق التكامل الاقليمى ، او الاستقلال السياسى ، حق حمـاية الدول لمواطنيها فى الخـارج ، الحمـاية الديلوماسية ، وكذلك بعض الحقـوق الاقتصادية . ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجعله البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، أو العدوان غير المبـاشر بالجملة . المرجع السابق لبويت ص ٢٤ .

فتدابير الأمن الجماعى تعتبر تدابير قانونية كما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التى تحكم الدفاع الشرعى •

وهـذا الرأى يوسـع من نطاق المقصود بالطرق التى يمـارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالمـا أشير بهذا الصـدد الى الترابط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخـاذ الدفاع الشرعى الجماعى •

أما الرأى الثانى فهو يتجه الى القـول بأن نص المـادة ٥١ من الميثـاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطـاق جماعى • ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسسكو ، والى العمل اللاحق لأعضاء الأمم المتحـدة • فهـو لا يقصر اتخـاذ تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العـدوان بالفعـل ، وانما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحـلاف وأن تجهز الجيـوش وتعـدها للاستعمال فى حالة وقـوع عدوان تسـتقل هى بتقـريره • وهـذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، اذ تتحدث كلها عن مساندة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعـدوان مسلح • وهـذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما اذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانيـة تجـاه الأعضاء الآخـرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المـادة ٥١ من الميثاق •

وسواء أكانت الدول تقـوم بحق الدفاع الشرعى الفـردى أم الجمـاعى ، فهى تقيد بمراعاة عـدة قيـود حتى تكون تدابيرهـا فى حـدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوزه الى العـدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط اللزوم » ، بحيث لايمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى • ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة مجلس الأمن بما اتخـذته من تدابير للدفاع ، وأن تخضـع لتعليماته بخصوص الاسـتمرار فى استخدام القوة ، فلمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، ووفقا لمـا يراه مناسبا • وهذا

يؤدى الى القول بأن استخدام القوة للدفاع ، يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القـــوة المستخدمة فى الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » •

ثانيا : قيـد الأمن الجماعى :

يتصل القيد الثانى بحالة الأمن الجماعى • والواقع أن استخدام القوة فى حالة الأمن الجماعى لا يعد استثناء على فـكرة المنع وانما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولى فى حالة الاخلال به أو وقوع عدوان• وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعى ، حتى فى شـكله الجماعى من عـدة وجـوه :

— فهو يتم بواسطة المنظمة الدولية العالمية والعامة الاختصاص، وهى الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذى جعلت له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعى كما سبق أن ذكرنا •

— وهو من ناحية أخرى لا يتقيد بقيود الدفاع الشرعى من حيث التناسب واللزوم ، اذ هو بمثابة اجراء بوليسى تقوم به الأمم المتحـدة لرد العدوان أو لصيانة السلم •

— وهو نظـام اجبارى تشترك فيه الدول التى يدعوها مجلس الأمن لهـذا الغـرض بوحـدات من جيشـها ، ولا يتوقف — كالدفاع الشرعى — على قبول الدولة باتخاذ التدابير •

— وثالثا : توجد عدة حالات اسـتقر الرأى فيها على جـواز استخدام القـوة حديثـا — من ذلك اسـتخدام القـوة لتخليص الأراضى المحتلة من الاستعمار الأجنبى وقـد أقرته الجمعية العامة

للأمم المتحدة فى العديد من القرارات التى أصدرتها (١) ، ويقال بهذا الصدد أن حظر استخدام القوة أو التهديد ، انما هو خطاب موجه الى الدول وليس الى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثم فللشعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٣) .

وهكذا يعطى القانون الدولى للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحد فروع الدفاع عن النفس ، وان كان يحيط ذلك ببعض الضوابط التى قررتها اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضا حق السفن الحربية فى البحار العالية ، فى أن تستخدم القوة ضد السفن التى تشك فى قيامها بتجارة الرقيق أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبدى مقاومة ضد السفن الحربية . ونذكر فى هذا الصدد كذلك حق الدول فى استخدام القوة ضد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى فى مجالها الجوى أو المائى ، بدون تصريح منها . وحق الدول فى استخدام القوة كذلك فى حالة وجود فرق مسلحة أجنبية فى اقليمها ، وفى حالة خرق الحياد ، أو الكوارث الطبيعية (١) .

المبحث الثالث

نطاق سريان المبدأ

وعلى ذلك فاننا نخلص الى نتيجة رئيسية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التنظيم الذى وضعه الميثاق يعد غير مشروع .

---

(١) UN Doc. A/5746, p. 42.

(٢) يراجع دراسة Skubrszewski عن استخدام القوة فى النطاق الدولى ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٧٧١ وما بعدها .

(٣) مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٧ وما بعدها .

أما عبارة المـادة ٢ فقرة ٤ التى نصت فى جزئها الأول على تحـريم استخدام القـوة ضـد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، فان المقصود بهـا ، انما هـو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذى بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسـية التى تجعل منها شخصا قانونيا دوليـا ، ولابد من الأخـذ فى الاعتبار الجزء الثانى الذى يحرم — بشكل أساسى — كل استخدام للقوة على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة ٠

أما المشكلة الثانية فهى تتصل بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء فى الأمم المتحـدة فقط ، أم أنهـا تشمل كل الدول الأخـرى ، حتى ولو لم تكن أعضـاء فى الأمم المتحدة ؟ استقر الرأى على أنهـا تسرى على كافـة الدول ، وذلك تأسيسا على أن ميثـاق الأمم المتحـدة ليس مجـرد معاهدة عادية ، وانمـا هو تصريح يضـع تنظيما عاما للمجتمع الدولى ، وأى خرق فى أحكامه الجوهرية يهـدد هـذا النظام الدولى كله ٠ وهـذا ما قررته المـادة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غـير الأعضـاء فيها على هـذه المبادىء بقـدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١)» ٠

وفى النهـاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام القـوة فى العلاقات الدولية يعد من أهم المبادىء التى وردت فى الميثـاق ، ان لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليهـا أن تنفذ المبادىء الأخرى التى وردت فى الميثـاق ٠ لذا من المستحسن أن نورد هـذه النصـوص التى صاغت بهـا لجنـة تقنين مبادىء القانون الدولى هـذا المبدأ ٠ يقول النص :

---

(١) يراجع فى التفاصيل مقالنا عن دور المعـاهدات الشارعة فى حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقـانون الدولى ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعـدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه عن طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ ٠

« على كل دولة واجب أن تمتنع — فى علاقاتها الدوليــة — عن التهديد باستخدام القــوة أو استخدامها ضــد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، أو أى وجه آخر لا يتفق ومقاصـد الأمم المتحدة . ومثل هــذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقا للقــانون الدولى ، ولميثــاق الأمم المتحــدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لحسم المواقف الدولية(١) .

والواقع أن هــذا النص يحدد بشكل أوضــح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عنــدما يقول أن ذلك واجبــا على كل دولة . وقــد أضاف جــديدا على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هــذا الالتزام جريمة دولية . وعندما قرر ضرورة التحقق أية أمور قد تنتج عن استخدام القــوة ، كاحتــلال الأراضى أو فض منازعات بين الدول .. الخ .

ومع ذلك فلم تتقــدم اللجنة كثيرا فى تبنى آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتى كانت تريد أن تجعلها تشمل كل صور الضغوط السياسية أو الاقتصادية أو الايدلوجية . واقتصرت على اعادة ترديد عبارة الميثــاق مما يترك مجالا للشك حول قيمة هــذه الصيغة الجديدة من صــور استخدام القــوة ، مبــدأ عــدم التدخل فى شئون الدول الأخرى .

---

(1) Every state has the duty to refrain in it's international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independénce of any states or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, Such threat or use of force constitutes a violation of international law and the charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues ».

الفصل الثالث

مبدأ حظر التدخل فى شئون الدول الاخرى

المبحث الأول

مضمون المبدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التى تترتب على تقرير مبدأ سيادة الدولة فى العلاقات الدولية عدم جواز تدخل أية دولة فى المسائل التى تدخل فى نطاق اختصاصات الدول الأخرى • وقد جاء عهد عصبة الأمم ، وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى• وقد كان مبدأ عدم التدخل من المسائل التى قامت بتقنينها اللجنة التى عهدت اليها الجمعية العامة بصياغة مبادىء القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول • وقد أقرت اللجنة النص التالى :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق فى التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأى سبب كان فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأى دولة أخرى • ولذا فان التدخل المسلح ، وكافة أشكال التدخل أو المحاولات التى تهدد شخصية الدولة أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، تعتبر خرقا للقانون الدولى العام •

ولا يجوز لأى دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادى أو السياسى أو أى تدابير أخرى ، لاكراه دولة أخرى للحصول على وضع تبعية لها فى ممارسة حقوقها فى السيادة ، أو لكى تحصل منها على أية ميزة أخرى • كما لا يجوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تحرض أو ان تمول ، او ان تتساهل فى الرقابة لعوامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة تدار

ضد نظام دولة أخرى ، أو للتدخل فى سير الحياة المدنية لدولة أخرى • كما أن استخدام القوة لتجريد شعب من وحدته الوطنية يمثل خرقا لحقوقه المقدسة ، ولمبدأ عدم التدخل •

ولكل دولة الحق المطلق فى أن تختار نظامها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى والثقافى ، بدون تدخل من أى نوع من أية دولة أخرى •

على أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يؤثر فى النصوص التى وردت فى الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » •

وهكذا تحاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى ، وسنتجه الى استخلاص هذه النظرية الآن (٢) •

---

(١) No state or group of states has the right to intervene directly or indirectly., for any reason whatever. in the internal or external affairs of any other State Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic. political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance. incite or to lerate subversive, terrorist or armed actiuities directed towards the voilent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violatinn of their inalienable rights and of the principle of non - intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Politicâl, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall construed as affecting the relevant provisions of the charter relating to the maintenance of international peace and security ».

(٢) Oppenhiem, Intematioal law, Vol. I, 1958, p. 305.

المبحث الثـانى
التدخل المحظـور

والواقع أن الفقه التقليدى كان ينظر الى التدخل فى معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القــوة المسلحة ضد ارادة الدولة ، ولم يكن أى تدخل آخــر محظورا • من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذى عرف التدخل بأنه كل تدخل ديكتاتورى من دولة فى شــئون دولــة أخرى بهــدف تغيير أو تثبيت الحــالة الحاضرة للأمور • وواضــح أن أى تدخــل دكتاتورى ، يستهدف الابقــاء أو التغيــير لا بد أن ينطوى على عناصر القوة • وهذه هى النظرية الضيقة للتدخل ، والتى سادت طوال القرن المــاضى • ولقد تمســك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجــد فى مقدمتهم الولايات المتحــدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التى رأت أن التدخل هو فقط ما نصت عليه المــادة ٤/٢ ، والتى حظــرت على الدول التهــديد باستخدام القــوة ضد الدول الأخرى • ونظرا لأنها تجمع على أن المقصود بالقوة فى هذا النص ، هو القوة المسلحة ، فقد تمســـكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط •

ومع ذلك نجد تفسيرا واسعا لدى الفقه الدولى فى فترة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالميــة الثانيــة للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمــال الاكراه ذات الطبيعة غير المســلحة foricble, acts of nonarmed nature مثل امــداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف الدولى ، الضغط المــالى والاقتصادى •• الخ • وذلك بالاضافة الى اســتخدام القــوة المسلحة(١) • كمــا وسعت بعض الآراء فى معنى التدخل لكى يشمل الحــرب النفسية ، مثل حــرب الاذاعات • حــرمان بعض الدول من مزايا اقتصـــادية والحصــار الاقتصـــادى •• الخ(٢) •

---

(١) U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(٢) فى هـــذا المعنى : Jessup, Amodern law of Nations, New York 1949, p. 221.

ويقوم عـدم التدخل فى مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول فى الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحيـاة الدولية ، سواء أكانت القـوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وانما يقـوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق فى تقرير المصـير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب •

وقـد انحازت اللجنة الى هـذه الفكـرة الأخـيرة ، وتضمنت الفقرة الأولى منهـا حظرا لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، فى المسائل الداخلية أو الخارجية للدول • ولا يتطلب أن يكون هـذا التدخل مسلحا وانما يحظر أى تدخل آخر(١) •

وحظرت الفقرة الثانية من المـادة صورا واضحة من التدخل هى تلك التى تحـرض على أعمال العنف ، أو تسـتخدم حرب الاذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول •

وجاءت الفقرة الثالثة لتحمى الشعوب أيضا — الى جانب حماية الدول فى الفقرات السـابقة — فاعتبـرت من قبيـل التدخل غـير القانونى ، محاولة التأثير فى الوحدة الوطنية للشعوب(٢) •

وتبرز الفقرة الرابعة من المـادة ذكرة حق تقرير المصير ، وحق الدول فى التحديد الذاتى لنظمها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية•

هـذا وقد صوتت معظم الدول فى صالح هـذه الأحكام ، مما

---

(١) فى هـــذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislay Mitrovic, Non - internation in internal offairs if States,

ضمن مؤلف Sahovic السابق الاشـارة اليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبىء عن طبيعتها الكاشفة رغم كونها تمثل مبادىء القانون الدولى .

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أتى ميثاق الأمم المتحدة بما كان سائدا من قبل من تحديد المسائل التى لا يجوز التدخل فيها بتلك التى « تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما » وقد حظر الميثاق على المنظمة أن تتدخل فى هذه المسائل ، وان قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بتطبيق الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق .

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام الاختصاص الداخلى للدول كقيد على اختصاصات المنظمات الدولية ، وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية — وكذلك على الدول الأخرى — أن تتدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولى »(١) .

ورغم عدم الوضوح الكافى لهذا المعيار — اذ أن الفقه مختلف حول حقيقة فحواه — الا أن اللجنة لم تحسمه ، وهكذا لا زال هناك مجال للاجتهاد حول بعض صور التدخل وما اذا كانت مشروعة أم غير مشروعة .

المبحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعا ، يذكر منها حالة اساءة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق

---

(١) يراجع ما سبق ص ٩٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها فى القانون الدولى ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محـايدة خلال نزاع ما • ولكن الأمثلة التى تساق فى هذا الصدد • حدثت قبـل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة(١) •

ولعل الحـالات التى تثور بشأنها بعض الصعوبات هى تلك التى يحدث التدخل فيها بنـاء على دعوة صريحة من الحـكومة الشرعية فى اقليم من الأقاليم : والأمثلـة على ذلك كثـيرة ، فقـد تدخـلت الولايات المتحـدة فى لبنـان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشـاة البحرية الأمريكية فيها بنـاء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحـدة بالتدخل فى شئونها ، ونفس الوضـع رأينـاه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفيتية فى المجر بدعوة من حـكومتها ، وأخيرا ما حـدث من تدخل الولايات المتحدة فى الحرب الفيتنامية • والواقع أنه لا يمكن أن نقـر بشرعية التدخـل فى كل هذه الحالات ، فهنـاك من يرى ضرورة اعتبـار مصـالح الشعوب للحكم على شرعية التدخل ، وعـدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حـكومة من الحـكومات • وهـو ما نراه صـحيحا • لذا فاذا ما كانت هنـاك حكومة عمليـة فى دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شـعبية ضدها ، فانه لا يمكن القول بشرعيـة التدخل فى هـذه الحالة على نحو ما نرى فى تدخل الولايات المتحدة فى فيتنام ، وتدخل روسيا فى المجر عام ١٩٥٦ ، وفى تشيكوسلوفاكيا عـام ١٩٦٥ •

---

(١) يسـاق بهـذا الشأن تدخل الولايات المتحدة فى نيكاراجوا عام ١٩٠٩ بحجة حمـاية المصالح الأمريكية الخاصـة والرعاية الأمريكية فى تلك الدولة ، والتدخل الجماعى ضـد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيـا والمـانيا وفرنسا • يراجع مؤلف Glahn بعنـوان :
Law among Nations, T. 1. p. 154.

التدخـل لاعتبـارات انسـانية :

أثار الفقـه مشـكلة مدى شرعية التدخل فى شـئون دولة أخرى اذا ما عاملت دولة شـعبها بطريقة تتنـكر عليه حقوقه الانسانية ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانية تسمو على مبـدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجـود اجماع على أن ما يحدث فى الدوله : انما يثير ضمير البشرية •

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول فى هـذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تثور حـول ثبوت سـوء المعـاملة مـن ناحية ، ودوافع التدخل من ناحية أخـرى(١) • وعلى خـلاف ذلك نرى شرعية تدخل الأمم المتحـدة فى مثل هـذه الحالات ، خاصـة وأن الميثـاق يعطيها اختصاصات واسعة فى مجال احتـرام حقـوق الانسـان ورعايتها •

---

(١) تدخلت الولايات المتحـدة الأمريكيـة عام ١٩٦٥ فى جمهـورية الدومنيكان ، بحجة حمـاية المواطنين الأمريكيين فيها ، على أساس أنهم معرضـون للخطر نتيجـة لقتـال محلى • وقـد بـرر الرئيس الأمريكى جونسون هـذا التدخل بأنه تم على أساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعـدة أيام زعمت الولايات المتحدة انهـا تدخلت انتظارا لتصرف منظمـة الدول الأمريكيـة فى احـداث الدومنيكان • وفى جميـع الأحـوال تطفلت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على أسباب دنيـوية تقوم كذريعة للتـدخل المسلح » يراجـع مؤلف فان غلان ، القـانون بين الأمم ، سبقت الاشارة اليه ، الجزء الأول ص ١٦٤ . كما تدخلت بصـورة صارخة فى بداية عام ١٩٩٠ فى بنما وقبضت على رئيسها نوريجا بحجة أنه يتاجر بالمخدرات وهو الآن يقـدم للمحاكمة أمام محكمة أمريكية •

الفصـــل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نيـــة

المبــــــدأ :

وضع ميثاق الأمم المتحـــدة على عاتق الأعضـــاء واجبـا بالوفاء بالالتزامات التى تحملوها — بمقتضى الميثاق — بحسن نيـــة • ومع ذلك فيعتبر هـــذا المبـدأ من المبـــادىء الأساسية للقانون الدولى ، كما يراه بعض الفقهـاء مقترحا ضروريا لأى عـــلاقة دولية • لذا لم يثر هـــذا المبدأ أية صعوبة فى اقراره ، وكان — هو ومبدأ ضرورة احترام أحكام القانون الدولى بين الدول — أول المبـــادىء التى تـــم اقرارها من لجنة صياغة المبـــادىء الأساسية للتعاون بين الدول •

ومن وجهـــة نظر اجتماعية يمثل هـــذا المبـــدأ ، مقياســـا عالميا للسلوك البشرى لمجتمعات عـــديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ، وتم التعبير عنه فى العديد من قواعد الســـلوك البشرى • كقواعـــد الدين والأخـلاق والقـــانون ، ثم انتقـــل بعـــد ذلك الى النطـــاق الدولى (١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبـار أن المجـــال الطبيعى للتحمل بالالتزامات فى النطاق الدولى يكون فى مجال المعاهدات •

٢ — مضمون المبـــدأ فى أجهزة الأمم المتحدة :

عبرت شعوب الأمم المتحـــدة عن عزمها — من خـــلال ديبـــاجة الميثـــاق — على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغـــيرها

---

(١) يراجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment in good faith of obbgations assumed in accordance with the charter.

ضمن مؤلف سوفاك عن مبادىء القـــانون الدولى الخاصـــة بعلاقات الود والتعـــاون ، السابق الاشارة اليه ص ٣٧٨ •

من مصادر القانون الدولى ، كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ التزام الأعضاء بالوفاء بحسن نيه بالتزاماتهم الدولية .

وقد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النية ، يتعذر قيام أية علاقات ودية أو تفاهم بين الدول .

وقد أثارت الدول الجديدة فى المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هذا المبدأ بضرورة أن تكون هذه الالتزامات قد تم قبولها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عملا بأحكام الميثاق وضرورة ابطال أية تعهدات تتم بالمخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة.(١) وقد رؤى — مع ذلك — أن التعهدات التى لا تقبل بحرية لا تكون قانونية . وبالتالى فليس هناك صعوبة فى تقرير هذا الحكم .

أما بخصوص ابطال المعاهدات المتعارضة مع الميثاق فقد قبلت اللجنة وجهة النظر تلك . وتم التعبير عنها فى الفقرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ، حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع التزامات أعضاء الأمم المتحدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فانه تفصل تلك التى يفرضها الميثاق (٢) » .

---

(١) راجع المشروع التشكوسلوفاكى A/AC. 125/L. 16 part VIII والمشروع الذى تقدمت به جمهورية مصر العربية والجزائر ومجموعة من الدول غير المنحازة .

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter Shall prevail ».

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر فى ٢٧ اغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ .

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تحـدد مصادر الالتزامات التى ينبغى على الدول أن تفى بها بحسـن نية ، وهل تقتصر عـلى المعاهـدات ، أى الالتزامات التعاهدية ، أم تشـمل سـائر أنواع الالتزامات القـانونية •

وقـد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفـاء بكل الالتزامات الدولية التى تلتزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحـدة ؛ وعبرت عن ذلك فى الفقرة الأولى التى جـاء بها : « على كل دولة أن تفى بحسن نية بالالتزامات التى تحملتها وفقـا لميثـاق الأمـم المتحـدة » •

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations ».

وعـددت فقرات المـادة بعد ذلك مصـادر هذه الالتزامات ؛ فجاء فى الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تفى بحسن نيـة بالتزاماتها بمقتضى المبـادىء العـامة المعتـرف بهـا ، وقواعـد القـانون الدولى •

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضـح أن حكم هـذه الفقرة ينصرف الى القواعـد العرفية والمبادىء العـامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ، والمنصوص عليها فى المـادة ٣٨ من النظـام الأسـاسى لمحكمـة العـدل الدولية فى الفقرتين الثانية والثالثة •

وأخـيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيـذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نيه • ولعـل تخصـيص بنـد مستقل لهـا يتمشى مع أهميـة انجـاز هـذه الالتزامات بالذات من أعضاء

الأمم المتحـــدة • ولقـــد جـــاء نص هـــذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نيـــة التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادىء العامة المعترف بهـــا ، وقواعد القـــانون الدولى » •

وواضح أن اللجنة أقرت وجهـــة نظـــر دول العـــالم الثالث فى ضرورة أن تكون المعاهـــدات قـــد انعقدت صـــحيحة ، وفقا لقواعد القـــانون الدولى ، حتى تصـــل الى رفض المعاهـــدات التى يشوبها عيب من عيوب الرضـــا كلغلط أو التدليس أو الاكراه •

الفصل الخامس
مبدأ حسن الجوار

جاء فى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معا فى سلام وحسن جوار » . كما جاء بالمادة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضاء الأمم المتحدة على أن سياستهم ازاء الأقاليم التى ينطبق عليها هذا الفصل . كسياستهم فى بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار .

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذى يستهدون به فى معاملتهم . وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش فى مجتمع واحد . وتقتضى رابطة القرب هذه أنه مهما اختلفت الأنظمة ، وتباينت المصالح فانه ينبغى أن تحترم كل منها اقليم الأخرى وسياستها ومصالحها . وعلى حد تعبير الرئيس كيندى « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شخص أن يحب جاره ، وانما يتطلب أن يعيش الناس معا فى جو من التسامح المتبادل . وأن يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمى » ، وذلك لكى يسود السلام العالمى[1] .

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هذا المبدأ هو الأساس الذى تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحديثة . ويمكننا أن نفرد تطبيقات له فى أكثر من ميدان .

---

(١) « World Peace Like commuinity peace does not require that each man love neigrbour - it requires only that they Live together with mutual tolerance submitting their disputes to a Just and peaceful settlement ».

خطاب لجون كيندى القاه فى احدى الجامعات الامريكية بتاريخ ١٠ يونية ١٩٦٣ ، نقلا عن :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

فهناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحـدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفـير الانتفـاع المتبـادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفـاع بالأنهـار الدولية فى شئون الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعة الممتدة فى نطـاق أكثر من دولة الخ . ويوجـد العديد من المعاهدات التى تنظيم هـذه المسائل بين الدول المتجـاورة . نذكـر منها الاتفاقيـة المنعقدة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل .

وهناك ثانيا القواعـد التى تعنى بتنظيم المواصـلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول . وقـد وجـد العديد من المعاهـدات والاتفاقات التى أنشـأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى ادارة هـذه المرافق الدولية المتعـددة .

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيـام حسن الجوار بين الدول على أحسن الأسس ، وتمنع أى تعكير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحـدة ونقصد بها قواعد الأمن الجمـاعى والتسوية السلمية ونزع السـلاح(١) .

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتعهد كل دولة بعدم وجود ما يؤدى الى تلوث ميـاه دولة مجاورة لهـا أو أجـوائها . وقـد عقـدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهـذا الشأن ، منها اتفاقيـة عقدت عام ١٩٥٤ بشـأن منـع تلويث البحـار بالنفط . والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هـذا المجـال تجعل هـذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضـد التلوث . ويدخل فى هـذا النطـاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية(٢) .

---

(١) الدكتـور حسن الجلبى ، مبـادىء الأمم المتحـدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ . ويراجع المبحث السابق .

(٢) فان علان ، القـانون بين الأمـم ، الجـزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقت الاشارة اليـه .

الفصل السادس
مبدأ حق تقرير المصير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق فى العديد من نصوصه ، من بينها نص المادة الأولى التى تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة . وقد جاء بالفقرة الثانية من هذه المادة أن من بين هذه المقاصد ، انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبان يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام » .

ولقد كانت هذه المسألة من بين المسائل التى أحيلت الى لجنة تقنين مبادىء القانون الدولى المتعلقة بالصداقة والتعاون بين الشعوب .

ونرى لأول وهلة خلافا كبيرا بين الدول ، وبين الفقه الدولى حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمة له .

المبحث الأول
الأشخاص المقرر لهم حق تقرير المصير

ثار خلاف فى الفقه الدولى حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشعوب أم الأمم ؟ فلقد استخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هذه التعبيرات ، وان لم يحدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن kelsen » يقول بأن المقصود بهذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه فى المادة الأولى من الميثاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التى نصت عليها هذه المادة — الدول — لأن الدول وحدها هى التى تملك حقوقا وفقا للقواعد العامة للقانون الدولى(1) .

---

(1) Kelsen, The Law of The United Nations 1951, p. 51 — 53.

وهكذا نرى كلسن وفقهاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدول وحدها ويقررون ان مدلول نص المادة الأولى لا يعقل الا أن يطن سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • والى جانبه هذا الرأى انحاز أنصار العديد من الدول فى اللجنة الخاصة(١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق فى تقرير المصير •

واتجه رأى قوى فى اللجنة الخاصة الى أن تعبير « الشعوب » المنصوص فى المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، انما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعمارى • فى حين عارضه رأى آخر ، قائلا أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وانما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأى توفيقى ، انتهى الى أن الحق فى تقرير المصير له صفة عالمية ، وان كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالا أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضا على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار فى مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

« ان على كل دولة واجبا أن تعمل من خلال أفعال منفصلة أم

---

(١) من هذا الرأى Bentwiah and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع فى التفاصيل مجموعة المقالات التى اخرجها Sahovic عن مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون ص ٢٤١ وما بعدها .

متصلة — على تحقيق مبــدأ المساواة فى الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقا لنصوص الميثــاق ، وفى أن تقــدم مساعدات للأمم المتحــدة ، لكى تؤدى المهــام الملقــاة عليها بمقتضى الميثــاق تجــاه تنفيذ هــذا المبــدأ وذلك من أجل :

١ — أن تنشىء علاقات الصداقة والتعاون بين الدول .

٢ — أن تعمل على وضــع نهــاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطى اعتبارا للارادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية .

وأن تضع فى الاذهان أن خضوع الشعوب للســيطرة وللتحكم وللاستغلال الأجنبى يمثل خــرقا لهــذا المبــدأ ، وانكارا للحقــوق الأساسية للانسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة(٢) .

المبحث الثــانى
مضمون مبــدأ تقــرير المصــير

أما عن مضمون هــذا المبــدأ ، فقد اختلف أيضا بشأنه . فرأى

---

(١) يراجع وثائق الامم المتحدة :
A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

(٢) Every State has the duty to promote through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementatioin of the principle, in order :

a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.

b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation consitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هـذا المبـدأ لا يعنى أكثر من الحق فى تكوين الحكومة الذاتيـة self government **ويشترطون لمنح هـذا المبدأ ،** وصول الأمة الى درجة معينة من التقـدم فى المجـال الاقتصـادى والاجتماعى والثقافى(١) .

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة . وازاء اختلاف الآراء بهذا الشـأن فى اللجنة الخاصة اقترح بعض المندوبين أن تتولى لجنة القانون الدولى تحـديد مضمون المبـدأ أولا . ولكـن **القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتحـديد الذى وضعته الجمعية العـامة للأمم المتحدة لمضـمون هـذا الحق ، فى اتفاقيتى** حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ .

وقـد أخذت اللجنة بالفعل فى النهـاية بصيغة مقاربة لتلك التى **وردت باتفاقيتى حقوق الانسان وان عدلت من مضمون المبـدأ بعض الشىء عنهما ، وبالتالى فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن :** « حق الشعوب فى أن تحـدد بحرية — وبدون تدخل خارجى — نظامها **السياسى ، وأن تواصـل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى » ،** وبالتالى فلم تتحدث المـادة عن حق تقرير المصير الاقتصادى صراحة كمـا هو الحـال بالنسبة للاتفاقيات التى أوردت له الفقرة الثانيـة من المـادة الأولى(٢) .

---

(١) واضـح ان من يربطون المبـدأ بفكرة الحكم الذاتى ، ويتصرونه على الأمة فقط ، يرون مبـدأ تقـرير المصير — مطبقا فقط على مجمـوعة الشعب التى تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون فى نفس الوقت خاضـعة لحكم استعمارى ، سـواء تحت نظام الوصـاية ، أو فى اقليم من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، يراجع فى هذا :
Kaplan and Katzenbach, The Political toundation of international Law New York 1961. p. 96.

(٢) عرفت المـادة الأولى من كل من هاتين الاتفاقيتين هـذا الحق، بقولهـا :

١ — لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير ، ولها ، استنادا الى هذا الحق ، أن تقرر بحـرية كيانها السياسى ، وأن تواصـل بحـرية نمـوها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

المبحث الثـالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالته

وسائل تنفيذ حـق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصـورا لوسائل تنفيذ مبـدأ تقـرير المصـير فيمـا يلى :

« اقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحـاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر يحـدده الشعب بحـرية .

The establishment of a sovereign and independent State, the free assoliation or integration with an independent State cr the emergence into and other political status freely determined by a people .. ».

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبـدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هنـاك عدة ضـمانات لازمة لتطبيق المبـدأ :

---

٢ — ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتصرف بحـرية فى ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال بأى من الالتزامات الناشـئة من التعاون الاقتصـادى الدولى القـائم على مبادىء المصلحة المشـتركة ، والقانون الدولى . ولا يجـوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصـة .

٣ — على جميع الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية ، بما فيها المسئولة عن ادارة الأقاليم التى لا تحكم نفسـها بنفسـها أو الموضـوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من اجل تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم ذلك الحـق تمشيا مع نصوص ميثاق الأمم المتحـدة .

٤ — تتعهد كل دولة طرف فى الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنيـة ولأقصى ما تسـمح به مواردها المتوافرة ، من اجـل التوصـل تدريجيا للتحقق الكامل للحقـوق المعترف بها فى الاتفاقية الحالية بكافـة الطـرق المناسـبة بما فى ذلك على وجـه الخصـوص تبنى الاجـراءات التشـريعيـة .

الأولى : النص على أن خضـوع الشعوب للسيطرة الأجنبيـة يعد مخالفا لمبدأ حق تقرير المصير •

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle .. ».

الثانية : النص على الحـرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل الاقليمى للدول ، حتى لايتخذ المبدأ ذريعة للانتقاص على الدول وتفتيتها • ولقد قررت المـادة فى هـذا الصدد أنه لا يوجد فى الفقرات السابقة ما يمكـن تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه التأثير على التكامل الاقليمى أو الوحدة السياسـية للدول المستقلة ذات السيادة(١) •

الثالثة : النص على أن الأقاليم المسـتعمرة ، والأقاليم غـير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تملك وضعا قانونيا منفصلا عن اقليم الدولة التى تقوم بادارته (٢) • والهدف من هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انحراف محتمل من الدول التى تدير هذه الاقاليم •

---

(١) « Nothing in the foregoing paragraphs shallbe construed as authorizing or encouraging any action which would dismember of impair, totally or in part, the territorial integrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self. determination of peopies as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour ».

(٢) هذا هو نص الاعلان : « The territory of a colony of other non self : governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state adminis - tering it, and such separate and distinct status under the charier shall exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of selfdetermination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع
الطبيعة القانونيــة لمبــدأ المصـير

ثار خـلاف فى الفقه الدولى حـول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :

الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخـل فى الدائرة القـانونيـة الملزمة .

والثانى : يرى فيه مبدأ قانونيا . وهناك من اتجه الى القـول بأنه قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولى الملزم .

فبالنسبة للاتجاه الأول : نرى أن البعض قـد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحـدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكـذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العـامة للأمم المتحـدة وأكـدت هـذا المبـدأ ، ليست الا تعبيرا عن اعتقاد سـياسى ، يملك بالطبع قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) .

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادىء الرئيسـية للقانون الدولى . وانه قـد أقر من العديد من قرارات الجمعية العـامة للأمم المتحدة . واعتبر فى العديد من المناسبات ، على هـذا الأساس (٢) .

---

(١) ويردد انصار هذا الاتجاه أن ميثـاق الأمم المتحدة لم يخـول الجمعية العـامة الحق فى أن تصدر قرارات ملزمة فى مثل هذه المجـالات ، فضلا عن أن عدم الموافقة الاجماعية عليها ، وصـدورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحـول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دوليـة ملزمة . تراجـع اقوال مندوبى كنـدا ، والملكة المتحدة واستراليا ، والولايات المتحـدة الأمريكية باللجنـة الخاصة ، وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب انصار هـذا الاتجاه الى ان هذا المبدأ يعـد حجز الأساس فى علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث اى تطـوير فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب فى تقرير مصـيرها . ويضيفون أن هـذا المبـدأ يأتى فى المرتبة الثانيـة من بين اهداف الأمم المتحـدة ، اذ ورد فى

=

وهناك فريق ثالث يتجه الى القول بأن حق تقرير المصير قد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسى جورج سل الذى ذهب يقول : « ان الحق فى تقرير المصير قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولى الوضعى ، يستند الى نفس الأسس التى تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منع التدخل ، احترام حقوق الانسان ... الخ » . فتضمين هذه القواعد فى ميثاق الأمم المتحدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة مقبولة من الأغلبية التى تمثل الأسرة الدولية (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفرق بين المبدأ القانونى ، والقاعدة القانونية ، يكمن فى أن القاعدة تكون أكثر تحديدا وبلورة من المبدأ . فعندما يتصور تنظيما قانونيا لعلاقة معينة على أساس منطقى مقبول ، وتقبله الارادة الشارعة فى الجماعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبدأ قانونيا .ويتحول الى قاعدة ، عندما يتبلور فى العمل الدولى . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هذا الأساس نستطيع أن نحكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولى الذى يقبل فى جملته ميثاق الأمم المتحدة اليوم . قد عبر عن اعترافه

=
الفقرة الثانية من المادة الأولى ، وبعد مبدأ حفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسورية ، والهندية ، والغانية والتشيكوسلوفاكية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 69 and SR. 87, 69, 93.

(١) G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuplés a disposer d'eux-mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26. olga Sukovic

ومن هذا الرأى الفقه السوفيتى فى جملته . يراجع مقال عن حق تقرير المصير ، السابق الاشارة اليه ص ٣٣٥ .

(٢) يراجع فى التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا ، نظرية تغير الظروف فى القانون الدولى ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٣١٠ وما بعدها .

بحق تقرير المصير كمبدأ قانوني في المواد الأولى فقرة ٢ ، ٥٥ ، ٥٦ (١) . بل تضمنت المادة الأخيرة تعهداً من جانب شعوب الأمم المتحدة بتنفيذ هذا الحق . وهو ما قامت به الهيئة في العمل . فلقد ساندت حق الشعوب في تقرير مصيرها : أولاً — باصدار العديد من القرارات التى بلورته ووضعت تحديداً كافياً له . من بينها اعلان منح الاستقلال للى الأقاليم المستعمرة . وتصفية الاستعمار(٢) والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الانسان التى سبق أن أشرنا اليهما ، ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادىء العلاقات الودية و التعاون بين الدول .

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار لجنة تقوم بتنفيذه . وقد نجحت بالفعل في تحقيق استقلال العديد من المناطق سواء في أفريقيا ، أو في بعض الأقاليم العربية في القارة الآسيوية منها البحرين وعدن . وقد أجرت اللجنة استفتاء رسميا بهما على أساس مبدأ تقرير المصير . وأصبح الاستفتاء هو الأسلوب الأكثر اتباعا لتقرير استقلال الشعوب . وعلى ذلك نرى أن حق تقرير المصير قد تبلور في العمل الدولى ، وصار قاعدة قانونية ملزمة .

---

(١) نصت المادة الاولى على أن من اهداف الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . « أما المادة ٥٥ فقد ذكرت أنه « رغبة في تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهة الضرورية لقيام علاقات سليمة وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ... » .

أما المادة ٥٦ فقد نصت على انه « يتعهد جميع الاعضاء بأن يقوموا منفردين او مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين » .

(٢) صدر هذا الاعلان : فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ ، قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ الدورة ٢٥ .

تقـرير المصـير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقـوق الانسان اللتين أقرتهما الأمم المتحـدة عام ١٩٦٦ تقـرير المصير من بين حقوق الانسان • ولذا ثار التساؤل عما اذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة • والواقع أن لهـذا الحق خاصية جماعية collective caracter عنـدما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل . على ماهو موجود فى حقوق الانسان • ولكن من ناحية أخرى • يعتبر هـذا الحق مفترضا أساسيا prerequisite للتمتع بحقوق الانسـان • ولذا فقد أصرت بعض الدول فى اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « ان اخضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » • كما تضمن التقنين واجب كل دولة فى أن تعمل خلال تدابير مشتركة أو منفردة على الاحترام العالمى لحقوق الانسان وحرياته السياسية ، وفقا للميثاق وأن تعمل على تنفيذها •

الفصل السابع

حمـاية حقوق الانسان وحرياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضـايا التى تشغل المجتمع الدولى فى وقتنا الحاضر • ومما لا شـك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق ــ ان لم يكن أهمها ــ التى أثارت هذه القضية على الصعيد الدولى • وأوجـد حولها العديد من الدراسات والمناقشـات التى لا تزال تدور رحاها فى أروقـة الأمم المتحـدة ، وفى العـديد من اللجـان القـانونية التابعة للأمم المتحـدة ، وفى نطـاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الاقليمية ، ولا شـك أن ذلك يتطلب منا أن نولى دراسة هـذا المبـدأ أهميـة كافيـة •

وسنبدأ دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هـذا المبـدأ • حيث نبين الى أى مدى كفل حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية •

وسنتعرض فى هـذا الصدد لدراسـة القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانسـان من خلال العمل فى أجهزة الأمم المتحدة •

المبحث الأول

تطــور الاهتمام الدولى بحقوق الانسان وحرياته

يعد الاهتمام الدولى بحقوق الانسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا • فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولى يهتم بغير العلاقات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقيــة التى تترتب على ذلك هى أن معاملة الدولة للفــرد تعتبر من المســائل الداخلية التى لا يجــوز للدول ولا للمنظمات الدوليــة أن تتدخل فيها (١) •

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولى أن يصبر طويلا على هــذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتكبتها العــديد من الدول ضد الفرد وانسانيته • ان الانسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجــدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفــة الا لتحقــق له انسانيته ، ولتكفل له أحسن ســبل للعيش •

لقــد بدأت انتفاضة المجتمع الدولى ضــد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالمــا أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليــات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخــرى وقــد شكلت لجانا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفــات لهــذه المعاهدات ، وأعقب

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقيــة الأوربيــة لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعــدها •

ذلك عقـد عـدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق • والقرصنة (١) •

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام فى الاهتمام الدولى برعاية الانسـان وحمايتها فى النطـاق الدولى عن طريق مشروعات المعاهدات التى تعدها وتصدق عليها الدول الأعضاء • فلقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص فى العمل والتوظف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق فى الضـمان الاجتماعى والحق فى الراحة ، وفى الأجازات الأسبوعية والسنوية الى غير ذلك • واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان • وتحميها له فى النطـاق الدولى • فلقـد نصت المـادة ٢٢ من العهـد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسئولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب • وألقت على عاتق الدول المنتـدبة مسئولية أن تتوفر للشعوب التى تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظـر عما اذا كانت قـد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاهلته •

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التى بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ فى مؤتمر لاهـاى وتطورت بعـد ذلك فى القـوانين والأعراف التى تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصـبغها بالطـابع الانسانى واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ • ثم ذلك العرف الذى تكون بعـد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبـدأ العقاب على جـرائم الحرب والجرائم ضـد الانسانية • أما ميثاق الأمم المتحـدة فقـد اعتبر حماية حقـوق الانسـان من مبـادىء المنظمـة الرئيسية على ما سنرى الآن •

---

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1956, p. 1055.

المبحث الثـانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحـدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحـدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغـا ، وتجعلها فى مقـدمة المقاصـد والأهداف التى تسـعى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهـزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان • فهـذه ديبـاجة الميثاق تعلن عزم شـعوب الأمم المتحـدة على أن تؤكد من جـديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقـدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » •

وجعلت المـادة الأولى من الميثاق من مقاصد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعـاون الدولى على حـل كل المسـائل ذات الصـبغة الاقتصـادية والاجتمـاعية وتعـزيز احـترام حقـوق الانسـان والحريات الأساسية للناس بـلا تمييز بسـبب الجنس أو اللغـة أو الدين ولا تفـريق بين الرجال والنسـاء »• ولكى يضـع الميثاق هـذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيـذه ، أنشىء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ووضع على عاتقـه أن يعمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسـباب الاستخدام المتصـل لكل فرد والنهـوض بعوامل التطور الاقتصادى والاجتماعى » وعلى أن يشـيع فى العالم احترام حقـوق الانسان والحـريات الأساسية للجميـع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) » •

(١) نصت المـادة ٥٥ من الميثاق كذلك على أن الأمم المتحـدة تعمـل على « أن يشيع فى العـالم احترام حقوق الانسان والحريات الأسـاسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغـة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كمـا جعلت المـادة ٧٦ من الميثاق من اهداف نظام الوصاية : « د — التشـجيع على احترام

=

ويباشر المجلس هـذه الوظائف عن طريق العـديد من اللجان التى أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الانسـان — والوكالات المتخصصة العـديدة التى ترتبط جميعها بالأمم المتحـده بشـكل أو بآخـر • كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات فى نطاق الأقاليم الخاضـعة للوصـاية •

وتثور مشكلة حول القيمة القانونيـة لهـذه النصوص ، ومدى الالتزام الذى تفرضـه على الدول وعلى المنظمـة الدوليـة بصدد حقوق الانسان • ولا نجد اتفاقا فى الفقه بهـذا الشأن •

فهنـاك فريق يقوده كلسن يرى أن هده النصوص ليست لهـا قيمة قانونية • فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما محـددا بأن يمنحوا لرعاياهم الحقـوق والحـريات المذكورة فى ديبـاجة الميثـاق أو فى مختلف نصوصه • واللغة التى استخدمها الميثاق بهذا الشـأن لا تسمح للقـول بأن الأعضـاء واقعون تحت التزام قانونى بشأن حقوق وحريات رعاياهم • وكل الصـياغات المعنيـة انمـا تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضـاء • كما أن المنظمة ليس لهـا السلطـة بمقتضى الميثاق لكى تفرض على حكومات الدول الأعضـاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشـار اليهـا فى الميثاق • وحتى كون أن الميثـاق — كمعاهدة — يشـير الى أحـد الأمور ، ليس فى ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق يفرض

= حقوق الانسان والحـريات الأساسية للجميع : والتشـجيع على ادراك ما بين شعوب العـالم من تقيد بعضهم بالبعض » ، ونجـد أحكاما مماثلة فى الفصل الحـادى عشر من الميثـاق ، والذى تضـمن تصريحا يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تعهـدت فيـه الدول التى تضطلع بتبعات عن ادارة هـذه الاقاليم ، بالعمل على تنميـة رفاهية أهـل هذه الأقاليم ، وكفـالة تقـدمها فى مختلف الشئون ، مع احترام حقوق الانسان فيهـا •

التزامات بصدد هذا الأمر • على الأطراف المتعاقدة (١) •

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحـدد حقوق الانســان التى تحدث عنهـا • كما أن المنظمـة لا تملك التـدخل لضمان حقوق الانســان عنـد خرقها الا اذا هددت المشكلة السـلم والأمن الدوليين • وأخيرا فان الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانســان • ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلموا من أى مساس يحدث بحقوقهم (٢) •

---

(١) كتب الأستاذ مانلى هدسون فى هـذا المعنى يقول : « ان الدول الأعضاء لم يتحمـلوا بتوقيعهم الميثـاق — التزاما قانونيـا بمعـاملة الأشخاص فى اقليمهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أسـاس الجنس ، أو اللغـة أو الدين ، ان كل ما وافقوا عليه هو أن ينموا التعاون الدولى لهـذه الغـاية . وتراجع آراء كلسن فى مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nationst London 1956, p. 29.

« .. the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rigths and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formnlates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not emopowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a maiter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

René Cassin, La Déclaration Univercelle et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye 1951, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادىء العامة التى تشكل سياسة المنظمة الدولية . فرغم أنها غير ملزمة قانونا ، الا أنه لا يمكن تجريدها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) .

ويذهب معظم الفقه الدولى الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنيا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية . وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافى لما يعرف « بحقوق الانسان » . وعدم تفصيل قائمة هذه الحقوق (٢) . وعلى حد تعبير لوترباخت : فانه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، ويحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستنشىء دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية .. والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع .. » .

كما أن هناك تحديدا لواجب قانونى نراه فى التعهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) . ويستند هذا الرأى كذلك الى الأعمال

=

والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية ، المرجع السابق ص ٢٥ .

(١) نقلا عن فرواى ، التنمية الاقتصادية و لقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٧ .

(٢) Guggenheim, Traité de droit international Public Vol I, géneve 1967, p. 301.

(٣) Lauterpacht, international law and Human rights, 1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسسكو ، فلقد جاء فى تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التعهد بالتعاون ، نجد أن التعهد يضيف عملا منفصلا يعنى شيئا أكثر من مجرد التعاون . ان مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل فى المسائل الداخلية .. أن تعهدا من هذا القبيل .. من شأنه أن يجعل مسائل داخلية تدخل فى الشئون الدولية (١) » .

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركز عليها العديد من الفقهاء . فالسبب الرئيسى لايراد المادة ٥٦ فى الميثاق من الوفد الاسترالى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وابعادها بذلك عن المسائل التى تعد من صميم السلطان الداخلى للدول الأعضاء . ولهذا فلقد كتب الأستاذ Grunet تعليقا على النص يقول : « انه يؤدى الى التفكير بأنه — فى المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء — بصدد كل المشاكل التى يثيرها تطبيق المادة ٥٦ — عن الالتجاء الى الدفع بدخول المسألة فى الاختصاص القومى (٢) » .

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التحديد الكافى لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة ضد انتهاكات حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة . قد أضعفا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى فى سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الثغرتين ، وسنرى الى أى مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك .

---

(1) U. N. C. I. D., Doc, 924, 11/12, vol 8, p. 82.

Ren. Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genéve, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنما بمؤتمر سان فرانسسكو :
U. N. C. I. O., Doc, 215, 1/1/10 :
vol 6, p. 546 — 549.

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للانسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد فحواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هـذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانونى محـدد على شخص قانونى معين • ولذا كان من اللازم أن تبـذل جهـود كبيرة لتحـديد مضمون حقوق الانسـان وحرياته الأساسية •

ولعل محاولة تحديد حقوق الانسان وحرياته ، ترجع الى وقت وضع ميثاق سان فرانسسكو • فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « اعلان للحقوق الأساسية للانسان » ، وذكـر اقتراح بنما — طائفـة من الحقوق والحريات الأساسـية • ولكن اللجنـة المعنية رفضت هـذا الاقتراح لعدة أسـباب ، من بينهـا ضيق الوقت ، وعدم ملاءمة ادراج قائمة بحقوق الانسـان فى الميثاق الدولى ، بسـبب أن الصياغة قـد لا تتمشى مع التطورات المستقبلة لهـذه الحقوق والحريات • ولذلك فلقـد أوصت اللجنـة ، الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، بالنظر فى هـذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه •

ولذا فلقد شكلت الجمعية العـامة منذ بدء عملها لجنـة عهـدت اليها بصياغة حقوق الانسان ، وأعـدت هـذه اللجنة مشروع اعلان عالميـا بهـذه الحقوق صـدر فى شكل توصـية من الجمعية العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعـل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للانسان •

وقـد جادل البعض فى القيمة القـانونية لهـذا الاعلان ، باعتبار أنه صـدر فى شكل توصية ، والتوصيات ليس لهـا بطبيعتها قيمـة كاملة • ولكن العمل الدولى أثبت القيمة الكبـيرة لهـذا الاعلان ، ورأينا العـديد من الدول تضـمنه بالكامل فى نصـوص دسـاتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التى انتهكت فيها حقوق من تلك التى نص عليها الاعلان على الأمم المتحــدة •

ومن أهم الخطوات التى اتبعت لتحــديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحــدة لاتفاقيتين ، احداهما تتضــمن الحقــوق الاقتصــادية والاجتماعية للانسان ، والثانيــة تتضمن حقوقه المدنيــة والسياسية • ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن • ويمثل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدين الدوليين المشار اليهما ، ما يطلق عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » •

وباستطلاع مضــمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قــد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتيــة :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حــق العمل بأجر عادل وفى ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفى ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفــة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد فى جسمه وماله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق تتصــل بالمحاكمة العادلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها (١) •

المبحث الرابع

الحماية الدوليــة لحقوق الانسان

تعتبر هــذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهميــة فى النطــاق الدولى • فالى أى مدى يعترف النظــام الدولى الحالى بالفــرد ،

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا — القــانون الدولى لحقوق الانسان القــاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى •

والى أى مدى يستطيع الفـرد أن يدافع عن حقـوقه فى المجتمـع الدولى ؟

هـذا ما لم نجـد اتفاقا عليه فى الفقـه ويمكن أن نقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة آراء : •

يتجه رأى الى القـول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان تعنى أن هناك قاعـدة قانونية جـديدة قـد ظهرت الى الوجود ، وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتقضى بضرورة احترام حقوق الانسـان وحرياته ، ولكن يبقى أن هـذه القاعدة تقتصر على الزام الدول بتنفيذها فى نطـاق قوانينها الداخلية فقط (١) • يترتب على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليـا • ولا تخاطبه القواعد الدولية بشـكل مباشر ، وانما عن طـريق دولته • وعلى هـذا الرأى المدرسة الوضعية فى جملتها •

وهناك رأى آخر يرى أن الفـرد هو المخاطب الحقيقى الوحيـد بكل قواعد القانون داخليا كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى الوحيد المتصور وجوده فى أى نظام قانونى • فالدولة ليست الا خيالا قانونيا وبالتالى فهى ليست شـخصا دوليا انمـا هى وسـيلة فنيـة لادارة المصالح الجماعية (٢) • ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

---

(١) فى هذا المعنى : اوبنهايم ، القـانون الدولى ج ١ ، ص ٥٨٠ حيث يقول : « بالرغم من أن هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تتقرر للأفراد مباشرة من احكامها ، الا أن ذلك ليس الا عدم حقـه فى التعبـير • فمثـل هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشىء هذه الحقوق ، وانما تضع واجبا على الدول فى ان تنفذها عن طـريق قوانينها الداخليـة ، وموفنشـان ، مقاله السابق الاشارة اليه ، ص ٢٣٩ • ومن هذا الراى الفقه الشيوعى فى معظمـه •

(٢) يمثل هـذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سـل راجع فى شرح هـذا المذهب مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، القـانون الدولى العام ص ٢٤٠ هـ.

أن يتمسك بحقوقه أمام الهيئات الدولية ، وتتمتع هذه الحقوق بالحماية الدولية .

أما الاتجاه الوسط الذى يمثله العديد من الكتاب فى فرنسا وغيرها ، فيتجه الى القول بأن الفرد ولو أنه ليس شخصا قانونيا مباشرا ، بمعنى أنه لا يجوز له الاتجاه الى القضاء الدولى أو الأجهزة الدولية الأخرى للدفاع عن حقوقه ؛ الا أن القانون الدولى قد يهتم به اهتماما مباشرا ، ويعترف له من ثم بحقوق دولية ، أو يحمله التزامات دولية ، من ذلك حق الأفراد فى الدول الأوربية المشتركة فى الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الانسان فى التظلم الى اللجنة الأوربية التى شكلتها الاتفاقية . كذلك حق الأفراد فى الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولى فى التظلم الى مجلس الوصاية من انتهاك الدول المسئولة عن الادارة لحقوقها (١) .

ومما لا شك فيه أن الدول لم تعد تستطيع أن تدعى أن معاملتها للأفراد المقيمين داخلها ، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، يدخل فى نطاق اختصاصها المطلق ، ولا يجوز من ثم مناقشته فى الهيئات الدولية . بل ان تقرير حقوق بهذا التوسع للفرد فى العديد من المواثيق الدولية . انما يحمل معنى الالتزام الدولى ، الذى يخرج بطبيعته عن الدائرة الداخلية (٢) .

ومع ذلك لابد من التسليم بأن حماية الفرد فى النطاق الدولى لا تزال قاصرة ، اذ يبقى أن المنظمة ليس لها سلطات كافية تستطيع بها أن تسمع شكاوى الأفراد من معاملة دولهم لهم ، وتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة ، فى كافة الأحوال . ولعل ذلك هو سر

---

(١) يراجع ، محمد سامى عبد الحميد ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٢٤٤ .

(٢) Kelsen, The Law of the United Nations, York 1950, p. 744.

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنيـة والسياسية التى أقرتهـا الجمعية العـامة عام ١٩٦٦ ، بهـذه المسـألة ، وتنظيمها لطريقـة تظلم الأفراد من المظـالم التى ترتكب ضـدهم ، أمام لجنـة حقـوق الانسان التى أنشأتهـا الاتفاقية ، ونظـم البروتوكول الملحق بهـا طريقـة تظلم الأفـراد أمامها والاجراءات التى يمكنها أن تتخـذها بصـدد هـذا التظلم (١) .

---

(١) جاء فى هـذا البروتوكول : « ان الدول الأطراف فى الاتفاقيـة الحالية حيث أنه من المناسب من أجل المساعدة على تحقيق أهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق الميدانيـة والسياسـية ، وتطبيق نصوصها ، ان تمكن لجنـة الحقوق الانسانيـة المنصوص عليها فى القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لمـا هو منصوص عليه فى البروتوكول الحالى ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أى من الحقـوق المبينة فى الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم اذا انتهكت الحقـوق المنصـوص عليها فى الاتفاقيـة الى اللجنـة وبعـد استنفاد الحلول المحلية ، وعلى اللجنة أن تلفت نظر الدولة الى التبليغات التى تقـدم ضـدها ، حيث تقوم الأخـيرة بتقديم تفسيرات كافيـة خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هـذه التفسيرات ، ترسـل وجهة نظرها الى الدولة المعنية ، والى الشخص المعنى .

وقد نص البروتوكول صراحة على انه لا يجوز للجنة استلام اى تبليغ اذا كان يتصل بدولة طرف فى الاتفاقية ولكنها ليست طرفا فى البروتوكول (المـادة ١) .

كما تضمن نصا هاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالى باى شكل من الاشكال ولحين تحقيق اهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر فى ١٤ ديسـمبر ١٩٦٠ بخصـوص الاعلان بمنح الاستقلال للاقطار والشعوب المستعمرة من حق تقـديم العرائض الذى يمنحه لهـذه الشعوب ميثاق الأمم المتحـدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخـرى الصادرة فى ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المـادة ٧) .

الباب الثالث

الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادىء تعمل المنظمة على هديها وتسعى الى تحقيقها فى العلاقات الدولية ، اهتم بشكل منفصل باقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام . وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالحديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانما ربط ذلك باقامة أجهزة أعطاها اختصاصات محددة فى سبيل تحقيق هذه الأهداف .

ومن الطبيعى أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية فى المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والعوارض التى تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد فى الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التى شرحناها فى الباب الثانى . وسندرس العضوية فى المنظمة فى فصل أول .

أما الجانب الذى سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التى أقيمت والاختصاصات التى أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التى دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها .

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هى : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية .

وقد أدى تزايد الأعباء التى تقوم بها المنظمة التى نشأة العديد من الفروع والأجهزة التى تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه فى كثير من الأحيان .

وهكذا ستتحدد خطة الدراسة فى هــذا الباب على النحو الآتى :

الفصل الأول — ندرس فيه العضوية فى الأمم المتحدة .

الفصل الثانى — سندرس فيه الأجهــزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهــاز واختصاصاته والوظائف التى يؤديها والفروع واللجــان التى تعمل من خلاله ثم نظام الاجراءات أمامه . وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنبدأ بدراسة الجمعيــة العــامة ثم نثنى بدراســة مجلس الأمن ؛ ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدوليــة .

أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة طريقــة تمثيل الدول وأسلوب عضويتها فى مختلف فروع الأمم المتحدة .

الفصل الأول

العضوية فى المنظمة الدولية

المبحث الأول

شروط العضوية فى الأمم المتحدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد فى عبارات الميثاق فى باب العضوية تفرقة بين « الأعضاء الأصليين » وهم الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التى تريد الانضمام للأمم المتحدة فيما بعد . وليس لهذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتها الى تمييز مجموعة من الدول افترض فيها أنها محبة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق فى اجازة

---

(١) يحكم نظام العضوية فى الأمم المتحدة النصوص الآتية :

المادة ٣ : الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التى اشتركت والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .

المادة ٤ : العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها .

٢ — قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية الأمم يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

المادة ٥ : يجوز للجمعية العامة أن توقف اى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من اعمال المنع او القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

المادة ٦ : اذا أمعن عضو من اعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد (١) • وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدولة التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والآخرى موضوعية •

١ ــ الشروط الموضوعية للعضوية :

اشترط الميثاق فيمن يجوز له الدخول فى عضوية الأمم المتحدة ما يلى :

(أ) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هى التى تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة فى الميثاق • وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التى لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم تكتمل لها أوصاف الدولة •

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فان الجو الذى ساد مؤتمر سان فرانسسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة • ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التبرير الأخلاقى التى تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبعى أن تكون « الوكالة المعتمدة للأخلاق التى يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

---

(١) قارن الدكتورة عائشة راتب حيث تقول أن هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليها اى نتائج قانونية (التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٩١) • ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصليه بقوله انها حوت الدول التى اشتركت فعلا فى التحالف ضد المحور فى الحرب العالمية الثانية ، والدول التى كانت راغبة فى التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات اخرى قبلت فى هذه الشركة نتيجة للمساومات السياسية بين الدول الكبرى الممسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ •

الى صلاحيتها الخلقية (١) •

(جـ) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق • وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة العديدة التى وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعى ، والالتزامات المالية والعسكرية • ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائما ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة موناكو •

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد فى الطلب الذى تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيرا أن تكون لديها الرغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات • وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، وواضح أن الشرط الأخير شرط سياسى ، يتطلب بحثا نفسيا فى سياسة الدولة وارادتها •

٢ — الشروط الاجرائية :

على أن توافر هذه الشروط لا يكفى بذاته لاكتساب العضوية فى الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التى يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة • ولقد أثار هذا الشرط الاجرائى العديد من المشاكل القانونية والسياسية نجملها فى الآتى :

أولا : ما مدى تأثير هذا الشرط على صفة العالمية المفروض أن تتحقق فى المنظمة ؟

---

(١) يراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف استاذنا الدكتور حامد سلطان هذا الشرط بأنه يتطلب بحثا نفسيا فى نوايا الأمم وبواعثها ، يراجع مؤلفه ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، بند ١٠٣٧ •

ثانيا : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟ هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة ؟

ثالثا : ما هو أثر قبول احدى الدول فى المنظمة على علاقاتها بالدول الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

ــ بالنسبة للمشكلة الأولى ، فانه من المعلوم أن القصد الأساسى من انشاء منظمة الأمم المتحــدة ، هو أن تكون منظمة عالميــة أو شبه عالمية تضم كافة دول العالم • ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحــدة أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتجاهات ، وحل المشكلات ، والقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع صفوفها الى أقصى حــد ممكن ، أو على حــد تعبير الدكتور حســن الجلبى « كان من اللازم لمواجهة هــذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع الدولى أطرافا فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » • ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخــذ من مسألة العضوية سلاحا يساعدها فى الحرب البــاردة القائمة بينها • وهكذا وجــدنا الدولتين الكبريتين تقفان ضــد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى • وقسمت الدول الراغبــة فى العضــوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحــاد السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصــول على الأغلبية اللازمة فى الجمعية العــامة بسبب تكتــل دول الغــرب ضدها ، والدول المتوقع تأييدها للغرب ، وقــد استخدم الاتحــاد السوفيتى حق الاعتراض ضد دخولهــا فى مجلس الأمن •

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح عالمية المنظمة • ولقــد قارن أحــد الكتاب الأمريكيــين موقف كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحــدة الأمريكية بقوله « ان هــدف الولايات المتحــدة هو توكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

فقط على قبول الدول التى يرجح أنها ستتبع انقيادة الأمريكية ، فاذا لم توفق فى ذلك ، فانها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، فى حين أن الاتحاد السوفيتى يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الآخرى المشمولة بحمايته .. (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريبا عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المعسكرين فى نفس الوقت ، الا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة ظلت خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نعد نجد أى اعتراض على دخول أى دولة فى عضوية المنظمة التى صارت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حيادا سلبيا « سويسرا » ، والدول التى لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالى فقد تحققت صفة العالمية للمنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التى كانت تثار دائما بصدد العضوية فى الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين احدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء . ومن ثم دعت — مع الدول الكبرى — الى مؤتمر سان فرنسسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين فى ذلك الوقت ووجد صراع داخلى بين الحكومة الحاكمة ممثلة فى شانجكانشيك رئيس الدولة ، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتسى تونج الذى تمكن

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٥٩ وما بعدها .

فى النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجــد كاى شيك مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التى لم يسيطر عليها الحزب الشيوعى ، وأقام حكومة الصين الوطنية فى فرموزا وساندته الولايات المتحدة عسكريا وأدبيــا • وظلت هــذه الحكومة تتمتع بحق تمثيــل الصين فى الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتناضل لتحرير بقيــة الأرض • أما الصين الشيوعية فقــد طلبت مرارا تمثيلها فى عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعليــة فى الدولة الصينية • وكان يساندها فى ذلك الاتحــاد السوفيتى الذى لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلى الصين الوطنية ـ لأنهم لا يمثلون الصين الحقيقية • ومع ذلك فلقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا بأن الفصل فى صحة أوراق اعتماد ممثلى احدى الدول يتطلب أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذى كان صــعبا فى ظــل سيطرة الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمــة وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقهيا حول الشخصية الدولية للصين • فهناك اتجاه يقــول بأنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة هى الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، انما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على العضوية فى المنظمة الدوليــة ، وانما يقتصر دوره على تغيــير ممثلها أمام العالم — ووفقا لهذا الرأى تحل المشكلة — بقبول أوراق ممثل الصين الشعبية بدلا من الصــين الوطنية ولا يكون للصين الوطنيــة مكان فى المنظمة الدولية • ويتجه الرأى الثــانى الى القول بأن هناك دولتين صينيتين ، الصين الشــعبية ، والصين الوطنيــة — ومقتضى هــذا الرأى الابقــاء على المقعد المخصص للصين فى مجلس الأمن ، مع الخــلاف حول أحقيــة أى الدولتين فيــه ، وضرورة أن تتخــذ الأخرى اجراءات الانضــمام الى المنظمــة • والحقيقــة أن موقف الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على طابع العالمية الذى تقــوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدى الى وجود اخلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموســا قوامه وجــود هوة كبــيرة

بين قـدرة هـذه الدولة على التـأثير الرسمى فى القرارات وبـين درجة تأثيرها الفعـلى فى العلاقات الدوليـة . ويكفى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحـدة عندما تفـكر فى التفاوض بشـأن الترتيبات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت تتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن. ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهـة نظر أهم الأغراض الحاسمة من النـاحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شاغرا » كما أنه يعـارض مبـدأ العـالمية الذى يعتبر واحـدا من أهم العنـاصر التى تميز الأمم المتحـدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينيات .

وبداية هـذا التغـير ترجـع الى زيارة فريق تنس الطـاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصـين الشعبية . وقـد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجىء العـالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه سـوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القـادم . ثم توالت التصريحات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية أنهـا ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحده .

وقـد شـهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العـامة ، فصلا جديدا من فصول مشـكلة الصـين . فقد بادرت مجموعة من

---

(١) يقول مورزوف فى هـذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختـارا السوفية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بادراج موضـوع اعادة الحقـوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية فى الأمم المتحدة . ويدعو هـذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدوليـة ، واحـلال الصـين الشعبية محلها ، على أساس أنها هى وحدها التى لهـا حـق تمثيل شعب الصـين فى الأمم المتحـدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصـين الوطنية باطلا • وتقـدمت الولايات المتحـدة الأمريكيـة بمشروع قـرار فى بداية دورة الانعقاد يقضى بانضـمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقـة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض ابقائها عضو بالأمم المتحدة •

وقـد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعها ، وجـرى التصويت على المشروعين بتـاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقـد صوتت الجمعية العـامة على مشروع القـرار الأمريكى فى البـداية ورفضت اعتبـارا طرد فرموزا من المسـائل الهامة بأغلبية ٥٩ ضـد ٥٥ صـوتا ، وامتنـاع ١٥ دولة عن التصـويت ووافقت الجمعية العامة بعـد ذلك على المشروع الألبـانى بدخـول الصـين وطـرد فرموزا بأغلبيـة ٧٦ صـوتا ضـد ٣٥ وامتنـاع ١٧ دولة عن التصـويت وحققت الجمعية العامة بهـذا القـرار نصرا كبـيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه سد الفراغ الذى كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمـة ، واقتربت المنظمة بذلك من صـفة العالميـة (٢) •

---

(١) هذه الدول هى : البانيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العـراق ، مالى ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال السودان ، سوريا ، تانزانيا ، اليمن ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضـوع رقم ١٠١ من جدول أعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) احدث هـذا القرار دويا كبيرا فى الأوساط السياسية وفى داخـل المنظمة الدولية اذ هى المرة الأولى التى تطرد فيها احدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما انه يعد خذلانا ضـخما للسياسـة الأمريكية التى وقفت ضـد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقـد صدرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

— وبالنسبة للمشكلة الثـانية — ضرورة صـدور توصية مجلس الأمن بالقبول — فقـد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعـة الأمور ، وقادت الأرجنتين حمـلة لاعتبـار الفصـل في العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحـدها . ولكن محكمة العـدل الدوليـة لم تقر وجهة النظر تلك في رأيها الاستشاري الذى أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (٢) ويؤكد بعض الفقهاء هـذا المسلك ويرى أن مهمـة مجلس الأمن هي مهمـة سياسـية لا شـأن لهـا بالعضوية التي تعتبر عملية قانونية . كما أن اعتبار التوصـية شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصـية نفسهـا ، وهـو لا يفيـد اللزوم . خاصة وأن الجمعية العامة هي التي تملك في النهاية سـلطة اصدار القرار بالقبول (٣) . ولكن العمل في الأمم المتحـدة خيب آمال هـذا الاتجاه .

— أما عن المشكلة الأخيرة — أثر القبـول على الاعتراف — فإنه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضـوية المنظمة الدولية ، اعتراف سـائر الدول الأعضاء بهـا . ذلك أن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثي الأعضـاء . ولا يمكن أن تلزم الدولة بالاعتراف اذا لم تكن من بين المصوتين على القبول . على أن هنـاك أثرا يترتب على صدور مثل هـذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجـديدة والدول التي لا تعترف بهـا . فيجب على هـذه الدول أن تعاملهـا

=

غاضبة من الساسة الأمريكيين عقب ذلك هددوا فيها بخفض المعـونة التي تقـدم للأمم المتحدة . راجع مقالا لنا بمجلة السياسة الدوليـة بعنوان : « الوجود الصيني الجديد بالأمم المتحدة ، العدد ٢٧ من مجلة السـياسة الدوليـة ، ص ٤٨ .

(١) International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

كعضو فى المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقوق ، وعليه ما عليها من الالتزامات .

المبحث الثانى

عوارض العضوية

ان عضوية الدول فى الأمم المتحدة قد تنتابها بعض العوارض التى قد تؤثر فى حقوق العضوية أو تفضى الى زوالها . فقد أجاز الميثاق وقف الدولة عن العضوية ، ويكون ذلك بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولأسباب موضوعية حددها الميثاق وهى ، أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضدها عملا من أعمال « المنع أو القمع » (المادة ٥) .

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الاداة الشكلية أى قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، ولكن السبب هنا مختلف ، فلابد أن يكون العضو قد أمعن فى انتهاك مبادىء الميثاق ، بخلاف الوقف الذى يكفى أن يكون المجلس قد اتخذ قبل العضو عملا من أعمال القمع أى التدابير المنصوص عليها فى الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام فى عمل المجلس مثلا .

ويلاحظ أن اجراء الطرد من الاجراءات التى وقفت الدول الكبرى عن اتخاذها لما يحتوى عليه من عيوب عدم امكان مساءلة العضو عما يرتكبه من أخطاء واطلاق يده فى العمل الدولى ، بخلاف الوقف الذى قد يكون أقل حدة على الدول وأكثر فاعلية .

ومن الدول التى أثير اتخاذ هذا الاجراء قبلها اسرائيل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملا اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل .

عضوية اتحـاد جنوب افريقيا :

اشـتركت حكومة جنـوب أفريقيـا فى مناقشـة ميثاق الأمم المتحـدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهى من الأعضاء الأصليين فى المنظمة .

ولـما كانت هـذه الدولة من الدول التى تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء فى اللون ـ وهى عناصر غير أفريقية ـ فان هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل اقليمها بل تشيع العنصرية فى القارة الافريقية ووقفت تشجع كافة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلى فى موقفها المسـاند لحكومة روديسـيا العنصرية ، وعلى ما يتجلى الآن فى موقفها فى اقليم ناميبيا الذى ترفض اخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التى صدرت بشأنه .

وقـد أدى ذلك الى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرار فى ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيـا من الاشتراك فى بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة فى ذلك القرار الذى أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق ممثلى هـذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هـذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود اذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهايتى وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية فى اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التى أصدرت وثائق التفويض .

وقـد أثار هـذا الموقف ردود فعل مختلفـة ، اذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحـدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليهـا فى الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وان ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادىء الأساسية للامم المتحدة» . كما أن هذا الاجراء يعد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فان قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضة نستطيع القول بأن توصية مجلس الامن لازمة لوقف العضو أو طرده (المادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمسألة عولجت فى الجمعية العامة على أنها قضية الفصل فى صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بناء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرته ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولى فان المعتد به فى الحكم على الحكومة هو الفاعلية أو حيازة السلطة فعلا فى الدولة ، ويؤدى تطبيق هذا المعيار الى اعتبار موقف الأمم المتحدة غير قانونى .

وأرى أن هذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتفق مع المنطق الاستعمارى الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى، أما الآن ، فان الحكومة التى تقوم ضد أغلبية شعبها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتحاد تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فان شرعيتها محل نظر ، بل لعله من التناقض أن تعترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيها فى الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية . أن من الغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحدة فى المرحلة الراهنة ، انقضاء على هذه الحكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للامم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولى والميثاق ، وان كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات ستؤدى الى استقلال ناميبيا فى مطلع هذا العام ١٩٩٠ وافقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصـــل الثـــانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحـدة

ذكرنا فى النظرية العامة ، أن هناك عـدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية ، أهمهـا اعتبارات التخصص ، وديمقراطية الادارة ، فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) .

وقـد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عنـد توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص ، وجـدنا الميثاق ينشىء عـدة أجهزة ويوزع بينهـا الاختصاص على أساس هـذه القاعدة ، فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشـأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العـامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحـه الصلاحيات اللازمة لمارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضـعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطـاه سلطات للاشراف على ادارة هذه الأقاليم ، ومحاسبة الدول التى تقـوم بالادارة ، وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تتخصص بالمسـائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقـدم اليها ، أو من حيث ابداء الآراء الاسـتشارية فيما تطلبـه منها أجهزة الأمم المتحـدة الأخـرى .

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الادارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضـاء فى ادارة شـئون المنظمـة ، وعدم سـيطرة ارادة مجموعة من الدول عليهـا ، لذا رأينـا الميثاق ينشىء مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمن ينفرد بالادارة الفعلية ، فى حين يكون للجمعيـة

---

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

العـامة سلطة المناقشـة واصدار التوصيات بشكل عام ، وذلك حتى لا تنفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالادارة — هـذا مع ملاحظة أن الجمعيـة العـامة هى التى تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافى العادل ، كما أنها تملـك اليـد الأولى فى نظام الأمم المتحـدة بحكم أنهـا تضـم اليها كافة الأعضاء ، تحقيقا لمبدأ ديمقراطية الادارة .

أما الاعتبارات السياسية ، فنجـد أثرها واضحا كذلك فى توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدوليـة . فمن الملاحظ أنه منـذ القـرن السابع عشر — تاريخ نشأة الدول المسـتقلة الأوربية الحـديثة — والدول الأكثر قوة هى التى تتحمل معظم المسـئوليات والامتيازات فى النطاق الدولى . لذا رأيناها تصمم على أن يكون لهـا نفس الدور الهام فى جهاز الأمم المتحـدة ، وتحقيقا لهـذا الهدف ، فقـد رؤى انشاء جهازين ، أحدهما صـغير تسيطر هـذه الدول الكبرى عليـه ، والآخر هـو الجهـاز الأكبر ، والذى لا يهـدد فيـه دور الدول الصغرى . وبينما نجـد أن الدول الكبرى لهـا مزايا عديدة فى مجلس الأمن ، لا نجـد فوارق بينها وبين الدول الصغرى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) .

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قـد أثر كثيرا على هذا التوزيع النظرى للمهـام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف الى أى مدى وصـل هـذا التغيير . كما أنه بعـد هـذه اللمحـة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصـات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم الى دراسة كل جهـاز من أجهزة الأمم المتحـدة ، حيث ندرس الأسـلوب الذى اتبـع فى تكوينـه واختصاصاته ، وطريقة سير الاجراءات أمامه .

---

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٩٧ وما بعدها .

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولا — الصفة البرلمانية للجمعية العامة .

تتمثل الصفة البرلمانية للجمعية العامة فى عدة نواح . فهى من ناحية تضم الى عضويتها كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (المادة ٩ فقرة ١من الميثاق) ، ويكون تمثيل الدول فيها على قدم المساواة (١) .

ومن ناحية أخرى نجد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة اذ هى العضو صاحب الاختصاص العام فى الأمم المتحدة . والذى يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى (٢) . وتجعل هذه الصفة الجمعية العامة تمثل نظاما لا مثيل له فى العالم ، اذ بالامكان أن يعرض عليها كافة المسائل التى تهم المجتمع الدولى ، حيث تخضع لجهود مستمرة فيها تستهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين ، ومصلحة المجتمع الدولى . ويقال ان جهود الجمعية العامة فى هذه الحقول العامة التى تهم دول العالم من شأنه أن يغير بعمق طبيعة العلاقات الدولية .

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تنبع الأساليب والوسائل

---

(١) نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد اكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة ، كما نصت المادة الثامنة عشرة على انه يكون لكل عضو فى الامم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(٢) تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة او امر يدخل فى نطاق هذا الميثاق او يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ، أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور » .

المتبعــة فى البرلمــانات ، فهى تعمل بنظــام الدورات اذ لهــا دورة عادية فى خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة • كما أن لها مكتبا ، وعــدة لجان تساعدها فى القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجــدها مزدحمة • واختصارا للوقت تناقش المسائل فى اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليهــا • كما وستتضح هــذه الصفة بشكل أكثر عنــدما نستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) •

ثانيا — اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واســعة تشمل كافة الحقوق التى تتصل بأهداف الأمم المتحــدة كما سبق أن ذكرنا • واذا ما جئنا الى تفصيل هــذه الاختصاصات ، فاننا نســتطيع أن نقسمهــا الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسى ، والآخر اختصاص ادارى ومالى ورقابى على فــروع المنظمة الأخرى ، فضــلا عن اختصــاص اقتصادى واجتماعى •

---

(١) جاء بالمرشد الرسمى للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

ان الجمعية العامة هى جهاز المداولة الرئيسى فى الامم المتحدة ، والجهاز الاقرب شبها بالبرلمــانات الشعبية ، وان الكلمات التى تلقى فى الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى أن المبنى نفسه يبــدو وكأنه قــد تحول الى صندوق مسموع :

« The general assembly is the main delberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament of men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symboic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع فى الصفة الشبه برلمــانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ — الوظيفة السياسية للجمعية العــامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للامم المتحدة لكى تشمل أولا النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلام والأمن الدوليين (المــادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صــلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحـــدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقــا لأحــكام الفقرة الثانية من المــادة ٣٥ ، ولهــا فيما عــدا ما تنص عليــه المــادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا •

وقــد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحـــدة فى صدد مناهج السلم التى أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه فى الآتى .

١ — للجمعية العامة اختصاص واسع فى أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المــادة ١٤)، وقــد ســبق أن بينا أن الاختصــاص الأساسى فى نطــاق التسوية السلمية للمنازعات ينعقد لمجلس الأمن • وان كانت الجمعية العــامة تشاركه فيــه •

٢ — فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى • نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن • ومع ذلك وجــدنا أن الجمعية العــامة شاركته فى هــذا الاختصــاص فى فترات عــديدة من عمر المنظمــة ، بسبب الخلافات التى نشبت بين الدول الأعضــاء فى مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ •

٣ — للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية فى مجال منهج نزع الســلاح ، واللجنــة التى عملت فى هــذا الحقل ، وكذلك المسائل التى نظمت بمقتضى اتفاقيات دوليــة فى نطــاقه ، كانت بقــرارات من الجمعية العامة ، ويشــاركها هــذا الاختصــاص مجلس الأمــن •

واضح من هــذا العرض أن الجمعية العــامة تمارس هــذه الوظيفة فى كافــة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصــا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعــدم التدخل فى الاختصاص بين الجهازين ، فقــد وضع الميثاق قيــدين على اختصاص الجمعية العامة فى هــذه المسائل :

١ ــ القيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التنفيــذية للأمم المتحدة ، ولذا فقــد نص الميثاق على أنه اذا كان من الضرورى بالنسبة لهــذه المسائل اتخاذ عمل action أى قــرار ، فيجب على الجمعية أن تحيــل الأمر الى مجلس الأمن قبــل بحثهــا أو بعــده (م ٢/١١) . ومن دراستنا لمنــاهج تحقيــق الســلام الدولى التى أخــذ بها ميثاق الأمم المتحــدة ، نعرف أن المنهج الذى تتخــذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعى ، وقــد أنيط ممارســته بمجلس الأمن[١] .

٢ ــ والقيــد الثــانى الذى وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشــأن أى نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العــامة أن تقــرر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منهــا مجلس الأمن ذلك (م ١/١٢)وعلى ذلك فيجــوز للجمعية العامة أن تناقش هــذا المــوضــوع دون أن تصدر توصــية بشــأنه . ولكن ما الحــل اذا ما فشــل مجلس الأمن فى حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القــرار أو لاســتعمال حــق الاعتراض من جانب احــدى الدول

(١) اختلف الفقه فى المقصود بعبارة « عمل » فمن رأى البعض انهــا تنصرف الى اجــراءات القمع ، ويضيف البعض الآخــر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخــر الى انها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيــام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق . ورأينا الذى اثبتناه فى المتن يقصر العمل على تدابير الأمن الجماعى فهى وحــدها التى يقصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع فى تفاصيل هــذا الخــلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٦٥ .

الكبرى ؟ انقسم الفقه فى هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تعد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثانى الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة فى هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس • ويبدو أن هذا الرأى هو السائد حاليا •

٢ — الوظيفة الادارية والمالية والاشرافية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزى للمنظمة فى التنظيم الادارى • ويتجلى فى تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرافية • وهو اختصاص يصل من الأهمية الى الحد الذى يجعلها « السرة التنظيمية المجمعة لمؤسسات الأمم المتحدة » • ويشترك معها مجلس الأمن فى بعض صور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها • ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرافية ، وذلك على النحو التالى :

(أ) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص فى قبول الأعضاء الجدد بناء على

---

(١) يراجع فى التفاصيل . كوليارد ، النظم الدولية ، ص٣٦٠ ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، بسام عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان . المنظمات الدولية ص ٤٦٢ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ .

توصية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فصل من يمعن فى مخالفة مبادىء الميثاق بناء على توصية المجلس (المادتان ٤ و ٥ من الميثاق) •

(ب) اختصاصات انتخابية :

— تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن • (م ٢٣) كما تنتخب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (م ٦١) • والأعضاء المنتخبين لمجلس الوصاية (م ٨٦) • والى جانب ذلك تنتخب السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقضاة محكمة العدل الدولية بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية) •

(جـ) الاختصاصات المالية :

— تهيمن الجمعية العامة على الشئون المالية للامم المتحدة، فهى التى تصدر اللائحة المالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحدد نصيب كل عضو فى نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

— تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التى تمارسها الجمعية العامة • فهى تشرف على مباشرة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمال الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفى الأمم المتحدة •

٣ — الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التى تمارسها الجمعية العامة وان اشترك معها فيها المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعديد من اللجان

المتخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التى أنشئت لممارسة حقل أو أكثر من حقول النشاط الوظيفى ، وقد سبق أن تحدثنا عن الدور الوظيفى للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفى . وسنقتصر الآن على تعداد المسائل التى نص الميثاق على اختصاص الجمعية العامة بها فى هذه الحقول .

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١٣/ب) .

(ب) تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (١٣/أ) .

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولى لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة لتعريف العدوان ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولى ولجنة للقضاء الجنائى الدولى (١) .

(ج) تباشر الجمعية الوظائف التى رسمت لها بمقتضى النصين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التى تعتبر أنها استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) .

وقد نصت المادة ١/٨٥ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

---

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، سابق الاشارة اليه ص ٢٧٢ .

الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » • كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن مجلس الوصاية •• يساعد الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) •

(د) مقاصد منظمة الأمم المتحدة فى تحقيق التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى « تقع مسئوليتها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، تحت اشراف الجمعية العامة » • المادة ٦٠ من الميثاق •

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واصدار توصيات بشأنها • وقد نازعت الدول الاستعمارية فى اختصاص الجمعية العامة فى هذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادى عشر من الميثاق لم يقرر لها اختصاصات بهذا الصدد ، ولكن الجمعية استندت الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق الذى أعطاها اختصاصا عاما فى مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة •

ثالثا — تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التى أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الآخرى لعدة اعتبارات ، بينا أن فى مقدمتها الاعتبارات السياسية • ولقد كان المحور الأساسى لتوزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيسية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلى فى اعطائه وحده

(١) احتفظت المادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الأمن بجميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية .

حق اتخاذ القرارات فى هــذا المجال ، وقصر سلطات الجمعيــة على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية ، ويشترط أن لا تكون المسألة معروضة عليــه (١) ٠

على أن ذلك قــد تطور فى العمل تطورا كبيرا ، الى الحد الذى جعل البعض يسميه بالثورة فلقــد صارت الجمعية أداة ذات قــوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملــها ، وتناول كافة المسائل التى أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة ٠

وقد بدأ هــذا التطــور بتعــدى الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، ســواء بانشائهــا الجمعيــة صــغيرة عام ١٩٤٧ ، أو بعد ذلك بعــدة أعوام عنــدما أصــدرت قرارها الشهير المسمى بقــرار الاتحـــاد من أجــل السلم عــام ١٩٥٠ ٠ وقــد طبقت اختصاصها فى هــذا المجــال فى العديد من المناسبات الى الحد الذى جعل البعض يقــرر أن الجمعية العــامة قد حلت محل مجلس الأمن كفرع يتحمل المســئولية الدوليــة الأولى فى المحافظة على الســلم والأمن الدوليين ، وأنها قــد صارت بمثابة محكمة استئناف للمسائل التى تعرض على مجلس الأمن بهــذا الخصـــوص ، ويفضل فيهــا

---

(١) يراجع وثائق مؤتمــر ســان فرانسسكو The United Nations Conference on International organization

حيث جاء به « ان قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن التــام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن ٠ وينبغى الا تحاول احــدى هاتين الهيئتين ان تسيطر على الأخــرى ٠٠ فالجمعية باعتبارها الهيئــة النيابية العليا فى العالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يجب أن يرتكز عليها سلام العالم ، والمثل الأعلى لتضامنه ، فى حين ان مجلس الأمن عليــه أن يعمل وفقا لهــذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث اية محاولة للاخلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فان الهيئــة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية جهاز عمــل ٠

بسبب استخدام حق الفيتو أو لغيرة من الأسباب (١) •

وبالاضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات — وخاصة القرارات السلبية — لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كبديل يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترينا أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، الا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشئون الدولية • ولعل أبلغ الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كاشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية Executive actions التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سلطتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لا فتيات الجمعية على

---

(١) Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Dis, putes, international concilliation, No, 445 November, 1948 P. 626.

(٢) Mohammed Zafrulla Khan, The General Assembly in United Nations and world The Unitd Nations, p. 113. f. f.

اختصاص مجلس الأمن • فيرى البعض أن السبب هو الرغبة الأمريكية فى الغاء الفيتو السوفيتى الذى استخدم يشكل شل نشاط المجلس • ويرى آخرون أنه اخلاص الدول العربية المجرد للمثل الأعلى للتطور الدستورى السليم • ولكننا لا نرى صدق هذه التفسيرات • وانما نستطيع أن نرده فى المحل الأول الى الثورة التى تمارسها الدول الصغرى والجديدة لكى تأخذ دورها فى ادارة الشئون الدولية ، وتسيير دفة شئون الأمن والسلم فى العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب الباردة بين الكتلتين الكبيرتين ، قد ساعدتها على تحقيق الكثير مما وصلت اليه • ولكن ذلك لا يخل بأن الالحاح الموصول على التأكيد الذاتى من هذه الدول التى تشكل الأغلبية العظمى فى قائمة عضوية الأمم المتحدة ، لدورها فيها ، هو أول هذه الأسباب • فهذه الدول ما كان أنسد رغبتها فى الاعلاء من شأن الجمعية العامة ورفع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى اذا لم تنشب الحرب الباردة • فالجمعية العامة هى الرمز المتبقى لمساواتهم التى يتشوقون اليها ويعتزون بها ، وهى الوسيلة الرئيسية القائمة فى متناول أيديهم للسعى فى التأثير على الشئون العالمية وصبغها بطابع نفوذهم • لقد حصلت هذه الدول على أقل مما كانت ترغب فى حيازته فى سان فرانسسكو • ومن ثم فلقد تركت المؤتمر ، « وقد عقدت النية الأكيدة على اهتبال كل فرصة للدفع قدما بارساء وتثبيت اللب الديمقراطى للمنظمة التى اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التى تستمد منها كل فروع الأمم المتحدة الأخرى مواردها ، والمنهل الذى تستقى منه ، والتى يجب أن يلتمس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر (١) » •

ولقد انبثقت قوة الدول الصغرى فى الأمم المتحدة منذ مشكلة السويس وتطورت بعد ذلك بحيث اتخذت طابعا واضحا فى

(١) يراجع :
EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو • ويبـــدو أن السكرتير العـــام للأمم المتحـــدة ــ همرشلد ــ كان من رأيه أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكى تؤكد رأى وشخصية المنظـــة الدوليـــة • وقـــد ظهر ذلك بوضوح فى تقريره المقدم الى الجمعية العامة • ولقـــد كان أمل العالم الثـــالث والسكرتير العام للأمم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هـــذا الدور ، أو على الأقـــل ألا تعـــارض فيـــه بشدة (١) ومع ذلك فلقـــد أبدت فرنسا وروســـيا نفـــورا شـــديداً من هـــذا الموقف فى البـــداية • ورفضتا أن يدفعـــا حصتهما فى النفقات التى أنفقتها الجمعية العامة فى السويس والكونغو • ولكن الجمعية العامة تغلبت على هـــذه المشكلة فى النهـــاية • ومما لا جـــدال فيـــه أن الدول الصغرى تأخذ دورا هاما فى الأمم المتحدة (٢) •

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتبلور للأسف ــ داخل اطار المنظمة • ويستهدف هـــــذا التطور العـــودة الى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة • ويرد البعض هذا التطور الى فقـــدان الولايات المتحـــدة لأغلبيتها الساحقة فى الجمعية العامة ، وصدور قرارات عـــديدة ضـــدها من الجمعية العـــامة ، فى الوقت الذى لا يمكن صـــدور قرارات لا توافق عليهـــا من مجلس الأمن • وقـــد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانفراج الدولى أو الوفاق الدولى ، على ما يطلق عليـــه الآن • ولعـــل بداية هـــذا التطـــور قـــد ظهرت بعـــد أحـــداث يونيـــو عـــام ١٩٦٧ ، وقـــد اتفقت الدول الكبرى جميعها على القـــرار رقم ٢٤٢ الذى وضـــع أساســـا لتســـوية مشـــكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتى اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى أثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ •

---

(١) Marc lee, The Unifed Nations and world Realities London 1965. p. 227.

(٢) مارك لى ؛ المرجع السابق ، ص ٢٢٦ — ص ٣٢٧ •

وقد أظهرت مرحلة الثمانينات تطورا هاما فى هذا الاتجاه بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى ودفعه الولايات المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم ابرام العديد من الاتفاقيات للحد من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العديد منها ، كما فتح الباب أمام تحولات أساسية فى أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات الشيوعية فيها ، ويبدو أن هذه الأحداث ستعيد صياغة النظام الدولى بما فى ذلك الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية •

وسنذكر أمثلة للتطور الذى أشرنا اليه :

١ — انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فكرة انشاء الجمعية الصغيرة ، la petite assemblée الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٧ ، وفى أول الصراع بينها وبين الاتحاد السوفيتى فى مجلس الأمن ، والذى دعا الأخير لكى يستخدم الفيتو مرات عديدة • وقد كان الهدف من انشاء هذه الجمعية ، هو أن يوجد الى جوار مجلس الأمن هيئة دائمة تستمر طوال العام ، وتستطيع ممارسة ما قد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية العامة ، وخاصة ما يتصل منها بالسلم والأمن الدوليين ، وأعطيت سلطة دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية • هذا وتمثل كل الدول الأعضاء فى الجمعية العامة فى الجمعية الصغيرة بممثل واحد • وقد هاجم الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعيه هذه الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشىء سوى جهاز واحد دائم هو مجلس الأمن •

وقد أدى ذلك الى فشل الجمعية الصغيرة حيث لم تعد تجتمع منذ فترة طويلة • وان كانت تعد قائمة من الوجهة الرسمية •

٢ ــ شئون المستعمرات والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (١):

بذلت الدول الجديدة جهودا كبيرة من خلال المنظمة الدولية لكى تصفى الاستعمار من العالم ، وتعمل على ترقية الشعوب الخاضعة للوصاية فى مختلف النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، حتى تصل الى مرتبة الاستقلال ، وقد سبق أن قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التى تدير الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ، أن تبذل جهدها لترقيتها هى أيضا حتى تصل الى هذه المرتبة ، ومع ذلك لوحظ أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام ، ولقد عارضت الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فىمناقشة المعلومات الخاصة بهذه الأقاليم ، ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة ضغوطا كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن ، ولقد استندت فى ذلك الى النصوص العامة التى تعطيها حق مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق ، وتقديم توصيات بشأنها ، ولذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول وأن تقدم تقارير منها الى الجمعية العامة ،

(ب) أن تفرض رقابة فعالة على الدول التى تدير الأقاليم غير المتمتعة

---

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and International Law, Mosco 1969, p. 77.

وأيضا مارك لى : الأمم المتحدة وحقائق الحياة ، المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها ، أحمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها .

بالحكم الذاتى . وذلك بأن ألزمتها بأن تقـدم بيـانات سياسية عن تطـور هـذه الأقاليم . ورفضت الجمعيـة ما ذهبت اليه الدول الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تتـرك للدول التى تديرهـا .

(جـ) قامت الجمعيـة باصـدار مجموعة من التوصيات لاصلاح حال شعوب هـذه الأقاليم ، لعـل أهمهـا هـو ذلك القـرار الذى أصدرته عام ١٩٦٠ والذى يقضى بتصفية الاسـتعمار بجميع صـوره ومظاهره ، وبدون قيـد أو شرط . ويدعـو الدول التى تدير أقاليم غير متمعـة بالحكم الذاتى أو خاضـعة للوصـاية أن تتخـذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السـلطات الى شـعوب تلك الأقاليم ، وفقا لرغبـة هـذه الشعوب ، وذلك اعمـالا لحق تقـرير المصير ، وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة .

ومع ذلك ، ونظرا لتأخـير تنفيـذ قرار الجمعية العامة ، فانها أصدرت قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشـأت بمقتضاه لجنة مكونة من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتهـا بدراسـة طريقـة تنفيذ هـذا القرار ، وقامت اللجنـة بالاتصـال بالمنـاطق المعنيـة وسمحت لأهلهـا بحق تقـديم العرائض . وأصـدرت هـذه اللجنة توصيات هامة لتصفية الاستعمار .

ويعتبر العـديد من الفقهـاء أن الجمعية العـامة قـد نجحت بمجهوداتها فى هـذا المجال فى تحرير العـديد من الشـعوب ، وفى قيام الدول الجـديدة المستقلة والتى بلغت عـددا كبيرا . ومع ذلك فهناك أقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو اقليم جزر المحيط الهادى وقرابة خمسة عشر اقليما لم تنـل شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم الذاتى فى القارة الأفريقية ، وأوشك اقليم ناميبيا على الحصول على اسـتقلاله .

٣ — قرار الاتحاد من أجل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمة الدولية ، وتدخلت فيه الجمعية العامة فى النطاق الذى كان مخصصا لمجلس الأمن ، هو ما حدث عام ١٩٥٠ ، عندما أصدرت قرار الاتحاد من أجل السلم • وقد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التى أدت اليه : هو كثرة استخدام حق الفيتو من قبل الدول الكبرى • ذلك أنها جعلت مجلس الأمن يبدو جهازا مشلولا لا يستطيع أن يستعمل صلاحياته فى المحافظة على السلم والأمن الدوليين (١) • كذلك فاننا نجد وراء أسباب هذا القرار مطالب الدول الصغرى المتعددة لتقوية الجمعية العامة • وقد دعا ذلك التفكير الجدى فى اعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى فى هذه المسائل ، مما جعلها تحل محل مجلس الأمن منذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب فى التصرف فى مشاكل المحافظة على السلم والأمن الدوليين • ورغم أن تعزيز سلطات الجمعية العامة حدث بمبادرة أمريكية ، بطلب الولايات المتحدة ادراج مسألة العمل المشترك فى سبيل السلم والأمن الدولى — فى سبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشل مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييد من الدول الغربية بصفة عامة ، الا أن ذلك لقى ترحيبا كبيرا من غالبية أعضاء الأمم المتحدة • فلقد حقق هذا التطور مشاركة أغلبية دول العالم فى الاجراءات التى تتخذ

---

(١) ينص القرار على انه « اذا اخفق مجلس الأمن لسبب عدم توافر الاجماع بين اعضائه الدائمين فى القيام بمسئولياته الاساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اخلال به او عمل من اعمال العدوان ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية والمناسبة بما فى ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم او لاعادته الى نصابه فى حالات الاخلال به أو حالات العدوان » .
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة •

للمحافظة على السلام وعدم التركيز على الدول الكبرى فى هذا الشأن • وهكذا تسنى للجمعية العامة أن تتخذ قرارا فى ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمى قرار الاتحاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العامة اختصاصات الحفاظ على السلم والأمن الدوليين اذا ما فشل مجلس الأمن فى التوصل الى نتيجة • ويعد هذا القرار تعديلا لميثاق الأمم المتحدة من النواحى الآتية :

١ — يسمح القرار للجمعية العامة بأن تصدر توصيات الى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم • ويعطى لها فى هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده •

٢ — تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا •

٣ — جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة الى دورة طوارىء مستعجلة تنعقد فى ظرف أربع وعشرين ساعة للنظر فى تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسعه بعد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك فى حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار باقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولى ، والتى من شأنها تعريض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك •

ولقد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس عام ١٩٥٦ لأول مرة عندما تدخلت لمواجهة العدوان الثلاثى على مصر • فلقد عرضت مصر المشكلة على مجلس الأمن ، ولكن المملكة المتحدة وفرنسا استخدمتا حق الاعتراض وتعذر على مجلس الأمن أن يتخذ اجراء ما • ولقد طلبت يوغوسلافيا عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة وتمت الموافقة على ذلك من مجلس الأمن فى ٣١ أكتوبر عام ١٩٥٦ ، بأغلبية سبعة من أعضائه (١) •

واجتمت الجمعية العامة خلال أربع وعشرين ساعة وأصدرت فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية فى مصر ، وبمنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من ارسال قوات حربية أو أسلحة الى المنطقة • وبانسحاب القوات الى ما وراء خطوط الهدنة • وأصدرت الجمعية العامة فى ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قرارا بتأليف قوة الطوارىء الدولية التابعة للأمم المتحدة • ولقد عهد الى هذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيذ قرار الانسحاب •

ويرتبط اتخاذ هذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التى جرت عام ١٩٥٠ • فقد تدخلت الأمم المتحدة فى هذه الحرب بناء على قرار أصدره مجلس الأمن خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتى له احتجاجا على اشتراك مندوب الصين الوطنية فى أعماله • وعندما عاد الاتحاد السوفيتى الى الاشتراك فى أعمال المجلس ،وأصبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القرارات اللازمة لمواصلة الحرب ، رأت الولايات المتحدة أنه من الضرورى الالتجاء الى الجمعية العامة التى كانت الولايات المتحدة تسيطر

---

(١) مفروض أن تكون الاغلبية الآن تسعة ، ولا يشترط فى هذه الاغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة •

عليها فى ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية استنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رأى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويعلن صراحة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) .

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد فى العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، الا أن الجمعية حلت فى الواقع العملى — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى فى مشكلتى قناة السويس وكوريا .

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتى على شرعية هذا القرار فى البداية من الاتحاد السوفيتى بسبب تعديله الضمنى لأحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأى عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها فى نفقات قوات الطوارىء التى وضعت بمنطقة الشرق الأوسط .

ومع ذلك فلقد واصلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار فى مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — نذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتى تدخلا مسلحا فى المجر ، واستخدم حق الاعتراض فى مجلس الأمن ليمنع ادانته فى هذا العدوان ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن أن يوافق على أن يعقد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا فى ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتى عدم

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، الدكتور زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ٨٩ .

التدخل فى الشئون الداخلية للمجر ، وسحب القــوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية فى مرحــلة تاليــة أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواســطة مراقبين يوفــدهم لهــذا الغرض ، الا أن الحـكومة المجرية رفضت دخولهم أراضــيها ، بحجــة أن الأحداث التى وقعت تدخــل فى صميم الســلطان الداخلى لهــا . هــذا وقــد تدخلت الجمعية العــامة بالاشــتراك مع مجلس الأمن فى مشكلة الكونغــو ، وفقــا لهــذا القرار كذلك . وتدخلت بمفردها فى مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بنــاء عليــه . هــذا ولم يعــد أحــد ينازع فى شرعية هــذا القرار ، والتــدابير التى تتخذ وفقا له بعــد أن أصــدرت محكمة العــدل الدولية رأيهــا الاستشــارى فى ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيــه شرعية النفقات التى تنفقهــا الجمعية العــامة على هــذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهــــداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبيعينات على أى حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عــام ١٩٧٣ وحتى الآن .

رابعا ــ الاجراءات أمام الجمعية العامة

١ ــ دورات الانعقــاد :

على خلاف مجلس الأمن الذى يعد جهازا دائما ، تعقد الجمعيــة العامة دورة عادية كل عام فى يوم الثلاثاء الثــالث من شــهر سبتمبر من كل عام . كما تعقــد دورات اســتثنائية اذا رأت ذلك أغلبيــة أعضــاء الأمم المتحــدة أو بنــاء على طلب مجلس الأمن . وتنعقــد الجلسات بمقر الجمعية العــامة بنيويورك الا اذا رأت أغلبية الأعضاء

---

(١) فى التفاصيل ، ريتر ، المنظمات الدولية : المرجع السابق ص ٢٥٤ وما بعــــدها .

عقـدها فى مكان آخر ، أو وافقت الجمعيـة فى دورة سـابقة على انعقادها فى غير مقر الهيئة .

ويقوم الأمين العـام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بسـتين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقـل ان كانت دورة غير عادية بنـاء على طلب مجلس الأمن . وعشرة أيـام على الأقـل ان كان الاجتماع الاستثنائى بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحـدة .

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فان الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام « تراجع المـادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية » .

ويتولى رئيس الدورة السـابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتى تبـدأ بانتخاب رئيس لهـا وسبعة عشر نائبـا . وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بـين الأعضـاء الا اثمين فى مجلس الأمن (١) .

٢ — جدول أعمال الجمعية العامة :

يتـولى الأمين العـام اعداد جـدول مؤقت للجمعية العـامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن — وفقا لمـا نصت عليه اللائحة الداخلية — تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة — تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة — المسـائل التى ترى الفـروع الرئيسية ادماجها فى جدول الأعمال ، المسـائل التى ترى احـدى

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ .

الدول الأعضاء ادراجها ، وكذلك المسائل التى يتقرر فى دورة سابقة ادراجها فى الدورة الحالية ، الميزانية والحساب الختامى ، المسائل التى يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة ، المسائل التى تقترح دولة غير عضو بالأمم المتحدة عرضها على الجمعية العامة عملا بالمادة ٢/٣٥ من الميثاق (المادة ١٣ من اللائحة الداخلية) .

ويجوز للجمعية وللدول الأعضاء ، وكذلك للأمين العام للأمم المتحدة أن يطلب اضافة مسائل تكميلية تضاف الى جدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبل افتتاح الدورة بثلاثين يوما على الأقل . كما يجوز اعداد جدول عمل اضافى فى الفترة ما بين انتهاء اعداد الجدول التكميلى أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتها ، ويشترط أن تكون الموافقة على الاضافة فى الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) .

ويعرض جدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التى تعرضها بدورها على الجمعية العامة ، وللأخيرة أن تقر جدول الأعمال أو تعدل فيه ، وتصدر قراراتها فى هذا الشأن بالأغلبية البسيطة .

٣ — لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغات هى الانجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أى خطاب يلقى بالجمعية بها جميعا ، كما ينبغى أن تكتب المحاضر بها . ويتولى الأمين العام ومساعدوه كل المسائل الادارية فى فترة الانعقاد وبعدها .

٤ ــ لجــان الجمعية العامة :

تنص المــادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثــانوية ما تراه ضروريا للقيــام بوظائفها » • ونظرا للمهام الجسيمة والاختصــاصات المتنوعة المنوط بهــا الى الجمعية العامة ، فقــد أنشــأت العــديد من اللجان الأساسية والفرعية لكى تساعدها في القيـام بعملها • ويمثل كل الدول الأعضــاء فى الجمعيــة فى هــذه الفروع ، وتقــوم كل لجنة باجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضــة على الجمعية ، حتى تســهل لهــا مهمــة البت فيهــا •

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ومجموعة من اللجان المؤقتة • والسبع لجان الرئيسية هى :

(أ) لجنة السياســة والأمن : وتختص بالمســائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتدفيضه ، وبقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقــد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هى اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنــة الأولى وتختص بالمسائل السياســيه التى تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) •

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصــادية والمــالية التى تكون مدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثــة) •

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) •

(د) لجنــة الأقاليم غــير المتمتعة بالحــكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) •

(هـ) لجنة القانون الدولى : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولى وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجملة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) •

وتعتبر هـذه اللجان لجانا موضـوعية ، ويوجد الى جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التى تكمل عملها • فمثـلا توجد لجنـة القانون الدولى ، وهى تتولى مهمة تطوير القواعد الدوليـة وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوى الكفايات فى ميـدان القانون الدولى وعددهم الآن ٢٥ عضـوا (يراجع عن اختصـاص هـذه اللجنـة وتكوينها تعليق لنا مجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنـوان وظيفـة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها) • وتعرض اعمالها على الجمعية العـامة عن طـريق اللجنـة السادسة • وقـد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غـير المتمتعة بالحكم الذاتى • وتختص بمناقشة المعلومات التى ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبتقديم توصيات بشأن هـذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب حول اقليم معين • وواضـح أن اختصاصها يتشابه مع اختصـاص اللجنة الرابعة •

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هى اللجنة التوجيهية أو العـامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحـدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية • ويقـدم لهـذه اللجنة جـدول أعمال الجمعية المؤقت الذى يعـده الأمين العام والذى يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التى تطلب الدول ادراجها • وللجنة التوجيهية أن تقر هـذا الجـدول أو أن تجـرى تعـديلات عليـه وتقـوم هـذه اللجنة بتوزيع جـدول الأعمال على اللجـان الرئيسية للجمعيـة • وتقـوم بصياغة قرارات الجمعيـة • ولقـد لعبت هـذه اللجنـة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للامم المتحـدة فلقد رفضت دمج مشروعى القرارين المقـدمين من ألبانيا والولايات المتحـدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولية فى المناقشة للمشروع الألبانى وذلك فى الدورة السادسة والعشرين للجمعيـة العامة، الأمـر الذى ترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين فى الأمم المتحدة، وعدم دخول الصـين الوطنيـة عضوية المنظمـة .

وتوجد لجنة اجرائيـة أخرى هى لجنة فحص وثائق الاعتماد ، وهى مكونة من تسعة أعضـاء تنتخبهم الجمعية العـامة فى كل دورة انعقـاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول فى الجمعية ، وتقدم بذلك تقريرا الى الجمعية العـامة .

والى جانب هـذه اللجان الرئيسية الموضـوعية والاجرائية ، نصت اللائحة الداخلية على انشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هى اللجنـة الاستشارية للشـئون الادارية وشـئون الميزانية ، وهى تتكون من اثنى عشر عضوا تنتخبهم الجمعية العـامة من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافى العـادل .

وتختص هـذه اللجنة أساسا بدراسة ميزانيـة المنظمة دراسة فنية وتقديم تقرير مفصل عنها الى الجمعية العامة فى بداية دورتها السنوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والحسابات الختامية للجمعية العامة وللوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصـها كل ما تحيله عليها الجمعية العـامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشئونها المـالية (المـادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) .

والثانية : هى لجنة الاشتراكات ، وهى لجنة فنية تتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعيـة فى اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافى العادل .

وتختص هـذه اللجنة بتقديم المشورة الى الجمعية العامة فيما يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضـاء على أسـاس مقدرة كل منهم (المـادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) .

وتوجد الى جانب هــذه اللجان ، عدة لجــان مؤقتة ، تقــوم بأعمال محددة وتنتهى مهمتها بانتهاء هذه الأعمال [١] .

المبحث الثــانى

مجلس الأمن الدولى

أولا ــ أهمية هــذا الفــرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحــدة بنتيجة رئيسية ، هى أن واضعى هــذا الميثاق انما أرادوا أن يجعلوا مجلس الأمن الجهــاز الرئيسى فى أجهــزة المنظمــة الدوليــة . ولقــد وضح ذلك اثنــاء مناقشــة الميثــاق فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيــه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العــامة ، ولكن بدون جــدوى ، لذا كان من الطبيعى أن تنتهز أية فرصة تأتى لتقوية الجمعية عملا [٢] على ما رأينا تفصيلا من قبل .

ولتفصيل هذه المسألة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التى شابت عهــد عصــبة الأمم ، أنه فشل فى اقرار حد فاصــل للتفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيســية ، وخــول للجمعية العامة وللمجلس سلطات متماثلة لمعالجــة أية مسألة تدخل فى نطاق عمــل العصــبة أو تؤثــر

---

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسة آثار الاشعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب افريقيــة « ناميبيــا » .

ومن الأجهزة الأخرى التى أنشأتها الجمعية ، التىتؤدى مهام ، المفروض أنها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية أصبحت شبه دائمة ، هى مكتب مندوب الأمم المتحــدة السامى لاغاثة اللاجئين ، أو وكالة الأمم المتحــدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسط ، صندوق الأمــم المتحــدة للطفــولة .

(٢) ديتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٨ .

فى سلام العالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلى وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دومبارتون أوكس تصميما واضحا على وضع المسئولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على ادارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكى عن هذا الوضع فى التقرير الذى رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « لعل الفارق الأساسى بين التنظيم الدستورى للامم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متماثلة فان الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هى ، بصفة أولية ، هيئة للمداولات والتوصية ، فى حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

---

(١) ولقد تأكد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة فى سان فرانسسكو، عندما ذكر : « أن قوة المنظمة العالمية القادمة ستقوم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغى الا تحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الأخرى . . . فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم والمثل الأعلى لتضامنه ، فى حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث اية محاولة للاخلال بالسلام والأمن الدوليين ، وبعبارة اخرى فان الهيئة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية هى جهاز العمل » .

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 706.

الذى ينوب عن كل الدول الأعضــاء فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصاحبهــا من سلطات ، وأعطـاه الميثاق أولوية واضحة فى معالجة الشئون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقــرير ما يراه من عمــل كفيــل بكفالة السلام فى المــواقف الحرجة (١) •

ولعل ذلك هـو ما توضحه لنــا المــادة ٢٤ من الميثــاق التى ذكرت أنه « •• يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعــات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هــذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضــها عليــه هــذه التبعــات » •

وتجعل هــذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية، لأننا تبينا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهــم المهــــام التى تؤديهــا الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل فى هــذه المنظمة (٢) •

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العــامة ، جهــازا تنفيــــذيا ، لا تقتصر مهمتــه على المنــاقشات والتوصيات ، وانما يستطيع أن يمــارس أعمالا تنفيذية من خــلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفــا •

فالمتطلبات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنهــا ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صــغير ، يعمــل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) » •

---

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ •

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كوايارد ، المنظمات الدولية ص ٣٥٥ •

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة فى تشكيل المجلس (١) وفى الاجراءات التى تتخذ فيــه وفى الوظائف التى يمارسها •

ثانيا ــ الاجراءات أمام مجلس الأمــن

١ ــ اجتماعات المجلس :

أ ــ المجلس جهــاز دائم الانعقاد :

نصت المــادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معــه العمــل باستمرار ، ولهــذا الغرض يمثــل كل عضــو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقــر الهيــئة » • وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهــازا دائما يمكن أن ينعقــد فى أى وقت بحكم أنه الحــارس المســئول عن أيــة مشــكلة طارئة تتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة فى العام فى دورة عادية ، وان جاز لها أن تنعقد فى دورات استثنائية •

ب ــ من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فورا عنــد ما تعرض عليــه مسألة تدخل فى اختصاصه بناء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العــامة منــه أن ينعقد ، أو الأمين العــام للامم المتحدة أو احــدى الدول الأعضاء ، أو احــدى الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة (تراجع المواد ١١ ، ٩٩ ، ١/٣٥ ، ٣ من الميثاق) (٢) •

جـ ــ مساهمة الدول غير الأعضاء فى المجلس ة

قرر الميثــاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

---

(١) سنتكلم عن تشكيل المجلس فيما بعد •

(٢) راجــع د. عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٨١ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ •

بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ، اذا كان أى منهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت • ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » •

د — مقر الانعقاد :

والأصل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع فى غير مقر الأمم المتحدة اذا كان ذلك أجدى الى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٣ » وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقر الهيئة • الأولى فى باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية فى أفريقيا عام ١٩٧٢ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، ولبحث مشكلة التفرقة العنصرية •

هـ — الدورات الهامة للمجلس :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه — اذا شاء ذلك — أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) • وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

---

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوىء قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الأعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة من الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن التى تدور حول نزاع هى طرف فيه • يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٨٢ •

لهذا سمح مجلس الأمن للفلبين بالاشتراك فى مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر وللبنان بالاشتراك فى مناقشاته أثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ • راجع مؤلف الدكتور زكى هاشم — الأمم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها •

المتحـــدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضـــاء فيـــه فى نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة •

هـ — رئيس المجلس :

ويضـــع مجلس الأمن لائحـــة الاجراءات التى يسير عليها ، بما فى ذلك طريقة اختيار رئيسه (المـــادة ٣٠) •

وتقرر هـــذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس مناوبة فى كل شهر للدول الأعضـــاء (المـــادة ٢١٨) • وبحسب الترتيب الأبجـــدى الانجليزى لأسماء الدول الأعضاء فى المجلس •

و — الأعضـــاء فى المجلس :

ويتولى الأمين العـــام للامم المتحـــدة تحضـــير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ، واذا ما أدرجت مسألة فى جـــدول الأعمال ، فانها تظل مقيدة فيـــه حتى يتم الفصـــل فيهـــا ، أو يصـــدر قرار من المجلس بشطبهـــا ، ولا تحذف هـــذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطـــة الدول التى عرضتها ، اذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيهـــا (١) • وقـــد تأيد هـــذا الحـــكم عام ١٩٤٦ عنـــدما طلبت ايران حـــذف الشكوى التى تقـــدمت بهـــا الى المجلس ضـــد الاتحاد السوفيتى ، فلم يوافق المجلس على حـــذف الشـــكوى ، وبقيت مدرجة بجدول أعمـــاله •

ز — لغـــات مجلس الأمن :

ولمجلس الأمن خمس لغـــات رسمية هى الصـــينية والانجليزية والروســـية والاسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغـــات للعمـــل هى

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

الانجليزية والفرنسية والأسبانيـــة ، وجلسات المجلس علنيـــة الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك •

(٢) لجان مجلس الأمن :

تنص المـــادة ٢٩ من الميثـــاق على أن لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثـــانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه • واعمالا لهذه المـــادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجـــان ، الأول : لجانا دائمـــة ، والثانى : لجانا مؤقتة •

أ ــ اللجـــان الدائمـــة :

شـــكل المجلس خمس لجان دائمـــة ، تتـــولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهى : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضـــاء الجدد (٣) ، لجنـــة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) •

---

(١) تتكون هـــذه اللجنة من كافـــة اعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسـائل الرقابة على الأسلحة الذرية ومنع استخدامها فى غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتنحصر وظيفتها فى تفســـير الميثـــاق وابداء الرأى فى المسائل التى يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين فى المجلس ، وتختص بدراســـة طلبات الانضمام التى تتقـــدم الى الأمم المتحـــدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس • يراجع فى التفاصيل : محمـــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليـــة ، ص ١٧٩ .

(٤) وتنظر فى تدابير الأمن الجمـــاعى التى يريد المجلس ان يطبقهـــا على الدول •

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة فى المجلس ، ومهمة اللجنة أن تبدى الرأى لمجلس الأمن ، وأن تساعده فى جميع المسائل المتصلة بالحاجات الحربيـــة لحفظ السلم والأمن الدوليين • واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح •

ب ـ اللجـان المؤقتـة :

وهى لجان ينشئها المجلس لمهـام خاصة ، وبالتالى فهى تنتهى بانتهاء المهمة الموكولة اليهـا • ومن أمثلة هـذه اللجان لجنة الأمم المتحـدة لمراقبة الهـدنة فى فلسـطين ، مراقبى الأمـم المتحـدة فى الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحـدة فى الكونغو ، وفى قبرص ، وأخيرا فى الشرق الأوسط وفى منطقة القناة بالذات بمقتضى قـرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ •

ثالثا ـ اختصاصات مجلس الأمن :

تنبع هـذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التى ذكرناها من قبل ، وهى أن مجلس الأمن يتـولى المهمـة الرئيسـية فى مسائل حفظ السلم والأمن الدوليـين • والى جانب ذلك ، فان القـرارات السياسية الهامة التى تتخذ فى نطاق الأمم المتحـدة يشترك فيهـا مجلس الأمن ، وسـوف تنقسـم اختصـاصات المجلس على ذلك الى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وادارية •

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية السـلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية فى مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقـد نظم هـذه الوظيفة الفصـل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هـذه الوظيفـة تفصـيلا من قبـل ، وتكتفى هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وبتلخيص أهم أحكام الميثاق فى هذا الشأن :

المنازعات التى تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التى يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهميـة • ومعيار الأهميـة هـو خطـورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا الا بالمنـازعات التى من شأن استمرارهـا تعريض السـلم والأمن الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العـامة فان لهـا أن « تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضـاء الأمم المتحدة •• المـادة ١١ » وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقيود المنصوص عليها فى المـادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التى يرفعها اليـه الأطراف المتنازعة ، وهنـا لا يشترط صفة الخطـورة فى النزاع ، لأن المجلس يعمل فى هـذه الحالة كوسيط بين الأطـراف (راجع المـادة ٣٨) •

وقـد أعطى الميثـاق لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أى نزاع أو أى موقف لكى يقـرر ما اذا كان استمراره يؤدى الى تعريض السلم الدولى للخطر ، أو بعبـارة أخـرى لكى يقـرر ما اذا كان يختص بمعالجة أولا يختص •

من يعـرض المنازعات على المجلس :

١ ـ لكل دولة من أعضاء الأمم المتحـدة أن تنبـه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طـرفا فيه اذا كانت تقبـل مقـدما فى خصـوص هذه النزاع التزامات الحل السـلمى المنصوص عليها فى الميثـاق (المـادة ٣٥/د) •

٢ ـ ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيـه اذا كانت تقبل مقـدما فى خصوص هـذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق (المادة ٣٥/٢) •

٣ — للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينبها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) •

٤ — اذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولى للخطر — فى حله بالوسائل السليمة ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) •

٥ — ولمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا • (المادة ٣٤) ، وهو ما يسمى فى الفقه الدولى بحق الفحص •

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السليمة للمنازعات :

١ — لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى فى هذا الصدد :

(أ) ما سبق للاطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخذوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه • وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا •

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن •

٢ — ولمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف فى حل النزاع بوسائلهم، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصى بحل له ، كما فعل بالنسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ •

٣ — ومن المقـرر أن المجلس يقـوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فان توصياته بهـذا الصدد « ليست لها قوة الزامية • بل هى مجرد توجيـه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) » • واذا كان من شأن عـدم حـل النزاع اسـتمرار النزاع وتهـديد السلم والأمن أو الاخـلال به ، جـاز لمجلس الأمن أن يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعى (٢) •

(ب) الأمن الجمـاعى :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعى ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخـاذ هـذه التـدابير • ومع ذلك فقـد ذكرنا التطورات التى أدت الى صـدور قرار الاتحـاد من أجـل السلم عام ١٩٥٠ ، والذى نقـل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن فى هـذا الصدد ، الى الجمعية العـامة • حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها فى مجال الأمن الجماعى عن طريق التوصية ، فى حـين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبـة النفاذ فى هـذا المجال فقط ؛ ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعيـة من فحص المواقف والمنازعات لتقرير ما اذا كان قـد وقـع تهديد للسلم أو اخـلال به أو كان ما وقع عملا من أعمـال العـدوان ، واتخاذ تدابير شـبه عسـكرية لمواجهتهـا ، ولقـد كان ذلك هـو الفـارق الأساسى فى الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة • ويعلق كلود على هـذا التطور بقوله :

« لقـد وافقت الدول الكبرى فى سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضـاه يكون الجهـاز الذى لا يستطيع أن يعمـل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذى له اختصاص يبيح له المبادرة فى اتخاذ عمل قسرى نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ١٨٣ .

(٢) كلود ، النظـام الدولى والسـلام العـالمى ، المرجـع السابق ص ٢٤٥ .

الواضح ، اتفقوا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هـذا العمل فى حالة انعـدام الاجماع . وكان هـذا هو الاتفـاق الذى ألغته الجمعية العـامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » .

(٢) الاختصاصات الادارية والدستورية :

أ ـ سلطات انتخـابية :

نلاحظ بصـدد سلطات المجلس فى اختيار أعضاء جـدد بالأمم المتحـدة ، وفى تعيين الأمين العـام للامم المتحدة ، وفى انتخـاب قضاة محكمة العـدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العـامة وهو عادة يقـدم توصـية بشأن القبـول أو الاختيار ، وتقـوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار . ومع ذلك فصـدور توصية ايجابيـة منـه بالقبول تعـد ضرورية ، حسبما استقر عليـه العمل فى الأمم المتحدة ، وأيده فتوى محكمة العـدل الدولية بشأن قبول الأعضـاء الجدد بالأمم المتحدة .

ب ـ سلطات عقـابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة فى ايقاف عضـو يكون قـد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وحـده القرار المتعلق بانهاء الايقاف وبرد حقـوق العضوية الى العضـو الموقوف (المـادة الخامسة من الميثاق) .

ويقـدم الى الجمعية العـامة توصيته بفصل العضو الذى يمعن فى انتهاك مبـادىء الميثـاق (المـادة السادسة) . هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى يملك أن يصـدرها ضـد أعضـاء الأمم المتحدة . والتى تدخل فى اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كما وضـحنا سلفا .

جـ ـ سلطات دستورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة الشروط التى يجوز ـ وفقا لها ـ للدولة التى ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) .

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قررته المادة ٩٤ من الميثاق من سلطته فى أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة .

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادى والاجتماعى وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » .

ومن الاختصاصات التى يمارسها المجلس ، حقه فى دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق أو الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ .

المبحث الثـالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

أولا ــ سابقــة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفى، واستغرقتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء فى العهــد أم النصــوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشــأ جهاز متخصص يتولى هذه المهــام فى العصبة •

ومع ذلك فلقد اضطر العمــل الدولى ، العصبة ، أن تدخل فى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج • ففى البــداية ، وبعــد مؤتمر عقــد فى لنــدن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجــان ذات الطابع الاســتشارى ألحقت بمجلس العصــبة • ولقــد كانت اهم لجان تأسست هى اللجنــة الاستشــارية الاقتصــادية ، واللجنــة الاستشارية المــالية ، ووجــدت أيضا مجموعة من لجــان الخبــراء الاستشارية كلجنة التنســيق ، ولجنــة الاحصاء ، ولجنــه عقـــود القــرض الدوليــة(١) •

وقاد ســياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل فى هذا الحقل الدولى الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصــادية والاجتمــاعية مثــل مؤتمــر النقــد العــالمى عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصــادى العــالمى ، وقــد نتج عن هــذه المؤتمــرات نشأة عــدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصــالات والنقل الدوليــة ، وبنك التسويات الدوليــة ، وغيرها • وبالتــدريج صار النشاط الاقتصادى والاجتماعى أشــد تأثيرا فى نطــاق العصبة عن النشاط السياسى •

---

(١) يراجع كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٥٨ ، بويت ، المنظمات الدوليــة ص ٥٢ •

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هـذه الظـاهـرة ، وهى تلـك اللجنـة التى عرفت بلجنـة بـروس Bruce Committe • ولقد قدمت اللجنـة تقـريرا بهـذا الشـأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، وبتكوين لجنـة خاصـة مستقلة يعهـد اليها بالمسئوليات الأساسية فى هذا الحقل من النشاط الدولى •

على أن هـذا التقرير جاء متأخرا جـدا ، فلم يؤثر فى التطـور اللاحق للعصبة ، وان أسـهم اسهاما بالغ الأهمية فى صـياغة ميثاق الأمم المتحـدة(١) • ذلك أن التجربة الواضـحة للعصـبة أظهـرت النجاح الكبير الذى أظهرته وكالاتهـا المتخصصة ، والذى عـوض فشلها الواضح فى معالجة المشاكل السياسية ، وقـد كان هـذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير فى سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفى، ولتخصيص مجلس يقـوم على الشـئون الاقتصادية والاجتماعيـة التى أضطلعت بهـا المنظمة الدوليـة ، وهو المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وذلك فضـلا عن اعادة تنظيم المنظمات المتخصصـة وانشاء أنواع جـديدة منها ، وربطها بالهيـئة عن طريق هذا الجهـاز المتخصـص •

ثانيا — طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

توجد عـدة اعتبارات تتصـل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى :

أولها : ان المجلس عهـد اليـه القيـام بأغراض الأمم المتحدة فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية • وهـذه المسائل تدخل فى نطـاق الاختصاص الداخلى للدول ، لـذا فلقـد خشى أن يعتـدى المجلس بتدخله فى هـذه الميـادين على سـيادة الدول ،

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـة ، ص ٥٢ ، كلود ، النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٢١ .

ولهذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى أهمية التطبيق العام للمادة ٢٠/٧ التى تحظر التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد فى الفصلين التاسع والعاشر ما يسوغ للأمم المتحدة أن تخرق هذا المبدأ لذا « فان تطبيق هذه الأهداف لا ينبغى أن يخرج عن هذا الحد » ؛ وقد أملى ذلك على مؤتمر سان فرانسيسكو أن يخرج لنا بجهاز للتوصية فقط ، سواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٢ من الميثاق » ، ولايتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثانى ينتج عن الوضع الخاص بعدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قد نص صراحة على أن تحقيق أهداف النظام الوظيفى للأمم المتحدة « يقع على عاتق الجمعية العامة ، كما يقع على المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العامة » . وهكذا نجد المجلس فى وضع تبعية مباشرة للجمعية العامة وهى تشترك معه تأدية البرامج الوظيفية .

والاعتبار الثالث الذى يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن المناشط الوظيفية تقوم بها أساسا الوكالات المتخصصة ، وهى متنوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة عن طريق المجلس ، فان المجلس ينسق بين أعمال الوكالات ، ويتطلب منه هذا التنسيق أن يسد أوجه النقص فى أعمالها . لذا نجده يعمل بنفسه فى النطاق الذى لا توجد فيه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهد اضافى[1] .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المختصة أساسا .

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — فى العمل على تشجيع التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجـالات الاقتصــاد والثقــافة والاجتماع والعــلاقات الانسانيــة على وجــه العموم ، والعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقــوق الانســان والحريات الأساسية للناس جميعا . بلا تمييز بينهم بسـبب الجنس أو اللغة أو الدين (المــادة ٣/١ ، والمــادة ٥٥) .

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراســـات :

من الوسائل الأساسية التى يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حـول المشاكل التى يعالجها . وذلك بالنظـر الى تعقد هــذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التى توضح أبعادها (١) . وقــد تفيــد هــذه الدراسات الدول الأعضــاء وتدفعها الى اتخـــاذ تدابير معينة ، وقــد تفيد المجلس أو الجمعية فى اصــدار توصــيات على أساسها — هــذا وتتراوح هــذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التى أعدها المجلس عن تطور الدول النامية ، أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التى أعــدها المجلس عن الظــروف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط . وتوجه طلبــات اجــراء الدراســة الى السكرتير العــام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المتخصصة .

٢ — التوصـــيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو جهــاز للتوصــية

---

(١) نصت المــادة ٦٢ على ان المجلس الاقتصادى والاجتماعى يقــوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصــاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصــحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجــه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير .

بشكل رئيسي • لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (٦٢/١) (١) •

٣ — اعداد مشروعات الاتفاقيات فى المسائل التى تدخل فى اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يعد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه • وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لمنع ابادة الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها • وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولى تناقشه الدول فيه • والمثال على ذلك هو المشروع الذى وضعه المجلس عن الوضع القانونى لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولى عام ١٩٥٤ •

٤ — الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة » • وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار فى المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفى أن يكون اقليميا • بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التى يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

---

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الأعضاء بمقتضى قراره رقم ٣٦٨ يدعوهم فيه الى تمويل برامج التنمية فى الدول النامية •

طائفة من العلماء على أساس شخصى ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمى الذى عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) •

٥ ـ مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى فى القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، فبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ١/٦٦ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه » ، كما تقرر فى فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التى قد تعهد بها اليه الجمعية العامة » •

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب اليه ذلك » •

أما بالنسبة للدول الأعضاء فتنص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له ـ بعد موافقة الجمعية العامة ـ أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك » •

وهنا نجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذى تزايد فى السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذى أولته الدول للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية • وقد توجه نشاطه بهذا الصدد الى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التى يقدمها رأسا الى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها •

---

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ .

والميـدان الثانى : هـو ميـدان المسـاعدة الفنيـة الموسـع
Expanded programme of Technical Assistance (EPTA)
والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات •

والميـدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨ قائم على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية•

ومع ذلك فلقـد أدمج هـذا الصندوق فى البرنامج الموسـع للتنميـة عام ١٩٧٠(١) ، وأصبح يطلق على الاثنـين معـا برنامـج الأمم المتحدة للتنمية (٢) UNDP •

٦ — وأخـيرا يقـوم المجلس بالتنسيق بين أنشـطة الوكالات المتخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسـوف نفـرد لهـا الفقـرات التـالية •

رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

ذكرنا أن من أهم معـالم نظام الأمم المتحـدة ، أنه اهتم باقامة منظمات مستقلة تؤدى المهـام غـير السـياسية أو الاقتصـادية والاجتمـاعية فى النطـاق الدولى ، مع الاهتمـام فى نفس الـوقت بالوصل بينها وبين الأمم المتحـدة • ولقد سـبق أن تعرضنا لهـذه المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وقلنا أن النظام الدولى الجديد ، يعترف بأسرة دوليـة للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحـدة ويتطلب أن ينسق العمـل بينهما ، بما يسد الثغـرات التى تنتج من هـذا النشاط « التنسيق الايجـابى » ، وبما يمنع الازدواج فيـه « التنسيق السلبى » •

---

(١) يراجع قـرار الجمعية العـامة رقم ٢٠٢٩ والصـادر فى الدورة العشرين •

(٢) United Nations Development programme.

(٣) راجـع ما سبق ص

١ — المنظمات التى ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التى يتم التنسيق بينها هى « الوكالات .. التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون .. » .

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحدة ، ولا تثور بالنسبة لهما مشكلة التنسيق ، كذلك لا ينسم التنسيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، اذ التنسيق لا يتم الا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر فى شخصية هذه المنظمات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هذه اللجان الفرعية تخضع فى نشاطها للجهاز الرئيسى الذى أقامها ، وتقتصر مهمتها عادة على تقديم توصيات له ، لذا لا تثور بالنسبة لها مشكلة التنسيق(١) .

٢ — وسائل التنسيق :

درسنا هذه الوسائل فى النظرية العامة ، وسنرى الآن كيف طبقها ميثاق الأمم المتحدة .

---

(١) يمكن التفرقة بين الوكالات المتخصصة ولجان الأمم المتحدة الأخرى ، على اساس الأداة القانونية التى انشأت الجهاز ، فاذا كانت اتفاقا ، كان الجهاز وكالة دولية متخصصة ، وان كان قرارا لجهاز من الأجهزة الأخرى . كان جهازا فرعيا ، أيا كانت درجة التميز والاستقلال الممنوحة له (راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٢٣١) . ومن امثلة الأجهزة التى يقع الخلط دائما بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى .

١ ــ الاتفـــاقات :

أشارت الى هذه الوســيلة المــادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكــرت أنه « للمجلس الاقتصــادى والاجتماعى أن يضــع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليهــا فى المــادة الســابعة والخمســين وأن يحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (١) ٠

٢ ــ التشـــاور :

نصت الفقرة الثانية من المــادة ٦٣ على هــذه الوسيلة عنــدما ذكرت أن للمجلس الاقتصادى أن ينســق وجــوه نشــاط الوكالات المتخصصة بطريق التشــاور معها ٠

٣ ــ التوصـية :

نصت المــادة الثامنة والخمسون من الميثــاق على أن « تقــوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كمــا ذكرت المــادة الثانية والستون أن المجلس يقــوم بدراسات ويضع تقــارير عن المسائل الدوليــة فى أمــور الاقتصاد والاجتماع ٠٠ الخ ، وله أن يقــدم توصــياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العــامة ، والى أعضــاء الأمم المتحــدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن ٠

٤ ــ التقــارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هــذا الأسلوب تنص المــادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخــذ الخطــوات المناســبة للحصــول بانتظام على تقــارير من الوكــالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكــالات

---

(١) يراجع القسم الأول من هــذا المؤلف ، الباب الثانى ٠

المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه » .

٥ — الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يعمل على اشراك مندوبى الوكالات المتخصصة فى مداولاته أو فى مداولات اللجان التى ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه فى مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ — التنسيق المالى :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة فى جمعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادى ، فى ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح فى هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار اليها فى المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها ».

وتحتفظ الوكالات المتخصصة — رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة — باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تتخذ تدابير أمن جماعى ضد دولة ما ، فان الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات المتخصصة(١) .

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٧٠ .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية : —

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تعمل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة • ولما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقول خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى • وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه • وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن •

وقد قام المجلس بتقسم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس • أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس ، أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدى مساهمة ذات قيمة فى أعماله •

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينص عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن نشبه المساهمة بالتشاور(١) •

---

(١) Wessberg, The International Status of the U. N. 1961 p. 158.

الصـلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تقارن بتلك التى وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة. ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قـد دعا فى كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما • كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمـات الاقتصادية الاقليميـة ، كمجلس أوروبا ، وذلـك عن طـريق تبـادل الممثلين والوثائق والاستشارات والمعـلومات (١) •

الاجراءات فى نطـاق المجلس :

١ ـ اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنهـا طريقة اختيار رئيسه (المـادة ٧٢/ فقرة ١) • وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التى يسنها. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٢/٧٢) •

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التى تتبع أمامه • وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين فى العـام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالى له ، بشرط أن يكون أحدهما قبـل الأسبوع الأول من أبريل ، والثانى قبـل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة • وتستمر كل دورة قرابة شهر •

ويجوز أن يجتمع المجلس فى دورة غير عادية بنـاء على قـرار يصدره بذلك اذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبيـة الأعضاء أو الجمعيـة

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامة أو مجلس الأمن (المادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) .
ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائباه فى الأربعة الأيام التالية لتقديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانية أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) .

ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده (المادة ٤ من اللائحة الداخلية) .

والأصل أن ينعقد المجلس فى مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده فى أى مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) .

وبالنسبة لاعداد جدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للامم المتحدة هو الذى يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضه بعد ذلك على المجلس لاقراره .

وتقضى اللائحة بأن المجلس ينتخب سنويا فى بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتناوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربية ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى فى انتخاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافى العادل ، وبألا تجمع أى مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) .

---

(١) راجع فى التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٣٦ .
(٢) المادة السادسة من اللائحة الداخلية .
(٣) تراجع المواد من ٢٠ — ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصادى والاجتماعى رقم ١١٩٣ الصادر من المجلس فى ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ .

ويختص رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهائها وادارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، واعلانها ... الخ .

وتسرى على الاجراءات المتبعة فى هذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العامة .

٢ — لجان المجلس :

يصرف المجلس شئونه عن طريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية اقليمية ولجان أساسية ، ولجان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية :

نظرا لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التى توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشىء أربع لجان اقتصادية اقليمية هى اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المناطق المنتمية لها أو من الدول الأعضاء التى لها مصالح خاصة فى المناطق الجغرافية المعنية .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنة الاحصاء :

وهى تقوم بدراسة وسائل تنمية الاحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تسهل عملية مقارنة الأرقام فى الاحصاءات التى تقوم بها الدول المختلفة .

لجنـــة السكان :

وهى تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولى بشـــأن الاتجاهات الخاصـــة بالســـكان والعوامل المختلفة التى تؤثر فى الســـياسات القوميـــة بشأن هـــذه المشـــكلة •

لجنة التنمية الاجتماعيـــة :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية فى الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيـــلة بتعزيز التقـــدم الاجتماعى ، وتحسين تفكير الانسان •

لجنـــة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجـــنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمـــرأة فى مختلف مجالات الحياة ، وازالة كل أنواع القيود التى تعوق تقـــدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهـــذا الشأن ، واتفاقيـــة دولية كذلك •

لجنة حقوق الانســـان :

وهى من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الانسان ، وبحث طريقة حمايتها فى المجال الدولى • هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمى لحقوق الأنسان ، ومشروعى العهدين الدوليين بشأن حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقـــوقه السياسية والمدنية •

لجنـــة المخدرات :

وتعمل هـــذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسربها الضار للانسان •

لجنة التجــارة الدولية :

وتتولى دراسة التطــورات التجارية الدوليــة ، والوسائل التى يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول الناميــة (١) .

اللجــان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هــذه اللجان الى قسمين : لجــان اجرائية ، ولجان موضــوعية :

لجــان اجرائية دائمــة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

اللجان الموضوعية الدائمــة :

١ — لجنة المعونة الفنيــة :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التى تقدمهــا الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المفروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المتخلفة .

٢ — لجنــة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التى يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة فى الدول النامية .

---

(١) تراجع تفصــيلات أخــرى بمؤلف الدكتــور محمــد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٢٠٢ وما بعــدها .

٣ ـ لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير السكن للملايين فى البلاد النامية •

٤ ـ اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقدم التكولوجى فى برامج التنمية التى تتم فى البلاد النامية •

٥ ـ لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها •

وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنة للموارد الطبيعية ، ولجنة لتخطيط التنمية •

المبحث الرابع
مجلس الوصاية

اولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا فى بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، اذ وكل اليه أمر الاشراف على ادارة الدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولما كان الاستعمار قد ألغى — على الأقل من الوجهة الرسمية بصدور ميثاق الأمم المتحدة — فان المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية• ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية — ولو أنها تدخل فى دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتالى تدخل فى جملتها فى نطاق عمل المجلس

الاقتصـــادى والاجتماعى — الا أنها تتميز بتوجهها الى قطـــاع من الأقاليم الدوليـــة حرمت من أبسط حقوقها الدولية • وقاست الكثير من الظلم الاستعمارى ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر ، تحتاج الى تخصيص هيئة معينة لتولى المهـــام الوظيفية فيها ، وهـــذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية • ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

وقد بينت المـــادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنصها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة فى المـــادة الأولى من هذا الميثاق هى :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين •

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمهـــا نحو الحـــكم الذاتى والاســـتقلال حسبما يلائم الظروف الخاصـــة لكل اقليـــم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هـــذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لمـــا قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية •

(جـ) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولاتفريق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شـــعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض •

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضـــاء وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقـــدمة ومع مراعاة أحكام المـــادة ٨٠ •

ثانيا : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشبه وضع مجلس الوصاية ، وضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلا ، وانما يخضع فى ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المادتان ٨٣ ، ٨٥) من الميثاق .

أما عن أساليب ممارسة المجلس وظائفه ، فانه يمكننا أن نجملها فى المسائل الآتية :

١ — يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العامة تقريرا سنويا الجمعية المذكورة موضوعا على أساس هذه الأسئلة (المادة ٨٨) وأعطى الميثاق لمجلس الوصاية فى الفقرة (أ) اختصاص النظر فى هذه التقارير . ونرى أن للمجلس بناء على هذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هذه الادارة . وأن يقدم ملحوظاته عنها الى هذه السلطة .

٢ — يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية . ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) .

٣ — ينظم المجلس زيارات دورية للاقليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧/٢) .

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله فى تقريره السنوى الذى يقدمه الى الجمعية العامة ، وله أن يوصى — بحسب ما يراه ملائما — سواء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو الدول الأعضاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته .

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظام الوصاية تعد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فانه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التى يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغى أن نذكر أن الاتجاه العملى للمجلس قد نحا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التى تتم فى الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التى تضعها الدول المسئولة عن ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التى تدير الاقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتابيا فى العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجيب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التى تتم له يعد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا فى المجلس ، أنه لا يتطلب فى ممارسته لاختصاصه بقبول العرائض وفحصها ، أن تقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل فى عهد العصبة ، وانما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أومن الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التى تزور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المسئولة عن

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٤ •

الادارة لتتــولى التعليق عليها ، ولا يبحث المجلس فى مصدر هـــذه العرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقــدمة من أشخاص غير مقيمين فى الاقليم الموضــوع تحت الوصاية • ويستطيع المجلس — بنــاء على هــذه العرائض — أن يرسل بعثات لاستطلاع الرأى ثم يرفض (١) أو يقبل الشكوى ، وفى الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه •

ثالثا — الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى حددتها المــادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتيــة مما قــد يوضــع تحت حكمهــا بمقتضى اتفاقات وصـــاية :

١ — (أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب •

(ب) الأقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالميــة الثانيــة •

(جـ) الأقاليم التى تضــعها فى الوصاية بمحض اختيــارها دول مسئولة عن ادارتها •

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شــأن ما يعقــد بعــد من اتفاقات •

وقــد خضع لنظام الوصاية الدولى من الأقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة أقاليم ، هى : « تنجانيقا — رواندا أوروندى —

---

(١) جرت عادة المجلس على رفض العرائض المقــدمة ضــد قضاة الاقليم ، أو تلك المتعلقة بنزاع قضائى « المــادة ٨١ من اللائحة الداخليــة للمجلس » •

الكمرون الفرنسى — الكمرون البريطانى — توجو الفرنسى — توجو البريطانى — ساموا الغربية — غينيا الجديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحدة الأمريكية •

مشكلة ناميبيا :

من المشاكل الأساسية فى جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلة ناميبيا • فقد خضع هذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحاد جنوب أفريقيا •

وكان المفروض أن يستقل هذا الاقليم أو أن يخضع لنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة « الأقاليم أ »، ولكن اتحاد جنوب أفريقيا رفض عقد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن •

وقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفتت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضعا للوصاية ، وللأمم المتحدة أن تمارس سلطات الاشراف عليه •

وفشلت هذه المحاولات فى اقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتخلى عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحدة تقرر فى عام ١٩٦٦ انهاء انتدابها على الاقليم ، واخضاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقد ألغى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب •

وأنشأت الأمم المتحدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار فى أدارته كجزء من اقليمهـا •

وفى عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العـامة تغييرها اسم الاقليم — بناء على رغبة سكانه الى اسم ناميبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا » وشـهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ — حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحـدة ممثلة فى مجلسـيها الجمعية العـامة ومجلس الأمن ، وجنـوب أفريقيـا فى سبيل نزع يـد جنـوب أفريقيـا ومنـع الدولة الأخـيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن فى خصوص ما تقوم به هـذه الدولة باعتبارها قائمة على الاقليم المحتـل •

على أن الخطوات الأخرى التى لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهى تلى التدابير التى اتخذتها الأمم المتحدة فى سبيل الارتقاء بشعب ناميبيا والوصـول به الى مرحلة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(أ) انشاء مجلس الأمم المتحـدة لشئون ناميبيا :

وهـو جهاز لادارة الاقليم نيـابة عن الأمم المتحـدة . ولأول مرة تقيم الأمم المتحـدة جهـازا يتولى مسئوليات الادارة فى اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر •

ورغـم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشأ معهدا خاصا فى عام ١٩٧٤ لكى يزود الشعب النـاميبى بالتعليم والتدريب الضروريين لتقـوية جهودهم فى النضال من أجل الحرية ، وأن يعدهم لتولى الأمور فى دولة ناميبيا •

وقد أقيم هذا المعهد فى اقليم زامبيا المجاور لناميبيا (لوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى وينوهوك عندما ينتهى الاحتلال غير الشرعى للاقليم • ويبدو أن ما يبذله هذا المجلس له أهميته الحيوية لأن كافة هذه الشعوب تنقصها الخبرة والدراية لبناء الدولة ، من هنا تأتى أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهذه المهمة •

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للاقليم وتعيين ممثل شرعى له :

فى دورة خاصة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل ناميبيا أقرت اعلانا وبرنامج عمل فى هذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانهاء احتلال الاقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحاد جنوب أفريقيا من الاقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقه فى تقرير المصير والاستقلال •

أما بخصوص برنامج العمل ، فقد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقدم المساندة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقديم أية مساعدات عسكرية لاتحاد جنوب أفريقيا •

ولا شك أن هذا الاعتراف وتحديد من يمثل هذا الاقليم فى التعامل الدولى له أهميته الفائقة فى مجال تقرير المصير •

(جـ) تحديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير • وقد قرر مجلس الأمن بهذا الصدد (١) أنه لكى يتمكن شعب ناميبيا من أن يقرر

---

(١) القرار رقم ٣٨٥ الصادر فى ٣٠ يناير عام ١٩٧٦ .

بحرية مستقبله ، فانه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت اشراف ورقابة الأمم المتحـدة لاقليم ناميبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا •

ويبـدو أن المجلس كان يواجه المناورات التي كانت تقوم بهـا حكومة جنوب أفريقيا لتقسـيم الاقليم حيث أعلنت ضـمها لاقليم ناميبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعـد مدعية أنهـا تنفذ قـرار مجلس الأمن آنف الذكر وكونت جمعيه وطنية قررت الجمعية العـامة للأمم المتحـدة أنها غير شرعية ولا تمثل أماني الشعب •

وقد استقل هذا الاقليم فى مطلع هـذا العام وصار دولة مستقلة فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة •

وقد طبقت الفقـرة (ب) الخاصـة بالأقاليم المقتطعة من دول الأعداء نتيجة للحرب العـالمية الثانية ، على أقليم واحـد فقط هـو الصومال الايطالى • وقـد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنـة مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحـدة حتى حصل على استقلاله فى عام ١٩٦٠ • أما بخصـوص الفقرة (ج) الخاصـة بالأقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ، فهى لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، اذ أنه من المستبعد أن تقـدم احدى الدول طواعية على وضـع أحد الأقاليم التابع لهـا تحت الوصاية (١) •

---

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد قام مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لايطاليا ، الدولة المسـئولة عن الادارة ، حقوق فى هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجـع الى ان ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحـدة فى ذلك الوقت ، بويت ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٦٩ •

٤ ــ اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى اقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية • لذا نثار مشكلة هامة بهذا الصدد هى : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المسئولة عن الادارة • وهى القوى التى كانت تمارس الانتداب على أقاليم الوصاية (١) • أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيد بأنها الدول المسئولة عن الادارة ، وفى العمل نجد أن هذه الدول هى التى تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط • ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن ــ فى حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه • لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا فى هذا الاتفاق •

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لاشراف الأمم المتحدة على الاقليم • وكذا الأساس الذى يخول للدولة المشرفة أن تدير الاقليم • كما يوضح الاتفاق السلطة التى تقوم بالادارة • وعلى ذلك نجد المادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم » •

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المسئولة عن الادارة أن تغير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض ارادتها ، اذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن • لذا وجدنا المادة ٧٩ تقرر « شروط

---

(١) تقرر المادة ٨١ مع ذلك ان السلطة التى تقوم بالادارة يمكن ان تكون دولة او اكثر او هيئة الأمم المتحدة نفسها • « فى الحالة الأخيرة تبرم هى نفسها الاتفاق وتوافق عليه » •

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعـــديل يطرآن بعد عليها • ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التى يعنيها هــذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الاقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ،هــذا مع مراعاة أحكام المــادتين ٨٣ ، ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » •

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا للانتهاء • سوى الاتفاق الخاص بسومللاند somalilana الذى حــدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر ســنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) • ولقــد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقــوة ، أن تحــدد فترة لوصــول الاقليم الى مرتبــة الاستقلال أو الحكم الذاتى وبالتالى لانتهاء الوصاية •

ولم يمنع هــذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحررية تجتاح مختلف دول العالم •

وفى ساحة الجمعية العــامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تقــدم الدول المسئولة عنادارة الأقاليم الموضوعة تحت وصايتها • الى الجمعية العامة ، التــدابير التى اتخذتها للوصول بهــذه الأقاليم الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حتى يحــدد موعد انتهــاء تاريخ الوصاية •

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هــذا الاتجاه فى الجمعية العــامة وأدى الى تصــفية الأقليم الخاضــعة للوصاية عــدا اقليم جزر المحيط الهــادى على ما قدمنا • ولا شــك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التى تحمد للأمم المتحدة •

٥ — دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل الوصاية:

حــدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى الاشراف على الأقاليم الموضوعة تحت الوصاية • فالجمعية العــامة

« تباشر وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها » (المادة ٨٥ من الميثاق) فى حين « يباشر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المادة ٨٣ فقرة / ١) • ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٨٥/٢) • كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة وظائف نظام الوصاية فى مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (المادة ٨٣/٣) •

ومع ذلك ، فان ما يجرى عليه العمل فى الأمم المتحدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها فى فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هذا العمل الى اللجنة الرابعة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة (١) •

ومع ذلك فلقد قامت اللجنة الرابعة المذكورة فى كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للأشخاص والهيئات ، وان كان الفحص المبدئى للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية •

ونفس هذا الحكم يصدق تماما بالنسبة لمجلس الأمن • الذى ترك مهمته فى شئون الوصاية لمجلس الوصاية (٢) •

---

(١) بوييت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٢ .

(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية فى قرار أصدره عام ١٩٤٩• مخولا للأخير نفس الصلاحيات التى يمارسها فى المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليمات بهذا الشأن . وقد انفردت الولايات المتحدة الأمريكية بالوصاية على الأقاليم الاستراتيجية بمقتضى اتفاق وصاية صدق عليه مجلس الأمن فى ابريل عام ١٩٤٧ ، وهذه المناطق هى جزر مارشال وكارولين وماريانا عدا جزيرة جوام .

ولكن الى أى مدى يتسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير واصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى • ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة • لذا فقد اقترحت بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق • ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص فى صلب الميثاق • ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بيانا تفسيريا ، أدمج فى تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية • قررتا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها • وان لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) • خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) •

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها فى نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فما معنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى توصية تصدر فى هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أسس المخالفات •

---

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هى الوقف عن العضوية أو الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تنطبق فى هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فانه من المشكوك فيما اذا كان يترتب عليه التخلى عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ ـ الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المــادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضــع لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقــد وضــع المجلس عـــذه اللائحة بالفعل • وقــد تضــمنت هــذه اللائحــة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين للرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنويا • ولقد نص الميثــاق على وجوب أن تتضــمن اللائحــة الداخلية النص على دعــوة المجلس للاجتماع بنـــاء على طلب يقـــدم من أغلبيــة أعضائه (المــادة ٩٠/٢) • وقد جــرى حكم اللائحــة على جــواز عقد دورات استثنائية بنـــاء على طلب الجمعية العــامة أو مجلس الأمن أو أغلبيــة أعضائه •

(٢) فــروع المجلس :

رغــم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية فى انشاء لجــان تابعة له ، مثلما فعــل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان ذلك لم يمنــع المجلس من تشــكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للعرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمــة العـــدل الدوليـــة

١ ــ المنازعات القانونيــة :

يقــوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقــوم بالفصل فى المنازعات القانونية هيئــة قضائيــة كما ألمحنا من قبــل ،

---

(١) بويت ، المرجع السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٣٠١ •

وقــد ألزمت نصــوص الميثــاق مجلس الأمن بأن يراعى توصـية الأطراف بعرض منازعاتهم القانونيــة على محكمــة العــدل الدوليــة (المــادة ٣٦/٣) (١) • ويتفــق ذلك مع ما جاء بالمــادة الأولى من الميثاق من أن من أهــداف الأمم المتحــدة العمل على حــل المنازعات الدوليــة بالوسائل السلميــة على أساس من احترام قواعد القــانون الدولى •

٢ — محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة :

ولهذا جعلت المــادة ٧ من الميثــاق من محكمة العــدل الدوليــة واحدا من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحــدة • كما نصت المــادة ٩٢ منه على أن محكمة العــدل الدوليــة هى الأداة القضائيــة الرئيســية للأمم المتحــدة •

ومن التغــيرات الأساســية التى جاء بهــا ميثاق الأمم المتحــدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهــد العصبة (٢) أنه ألحق النظــام

---

(١) هناك خلاف فى الفقه حول تعريف المنــازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دوليــة يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولى المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياســية ، فهى لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية الحاليــة ، وهناك من يرون أنهــا منازعات تتصل الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تعــديل المبدأ القانونى ، فى حين أن المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجــه الرأى الراجح الى ان ارادة الأطراف المتنازعة هى التى تستطيع أن تحــدد صــفة النزاع ، فاذا كانت راغبــة فى حله وفقــا للقانون الدولى ، كانت المنازعة قانونية ، اما اذا لم تكن راغبة فى تطبيق المبــدأ القانونى السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع فى هذه التفرقة محمد حافظ غانم ، الأمن الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ ص ٩٣٤ .

(٢) أعد بروتوكول خاص بانشاء المحكمة الدائمة للعــدل الدولى عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة مستقلة عن عصــبة الأمم من حيث وضعها القانونى ، حيث يلزم قبــول البروتوكول الاضــافى لكى تعتبر الدولة عضوا بعصبة الأمم ، يراجع جيرهارد غلان ، القــانون بين الأمم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

الأساسى للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل اعضاء الأمم المتحدة مشتركين فى النظام الأساسى المحكمة (١) .

ومن النتائج التى تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلى :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاه المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسى للمحكمة) .

ثانيا : لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية . كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) .

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكونون أطرافا فيها . واذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) .

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسى للمحكمة) . كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات . وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة وللمسجل (المادة ٨٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

---

(١) نصت المادة ٩٣ من الميثاق على انه « يعتبر جميع اعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، اطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

خامسا : يحـدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخـرى أن تتقاضى الى المحكمـة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بهـا (المـادة ٣٥ من النظـام الأساسى للمحكمة) [١] ٠

سادسا : يجرى تعـديل النظام الأساسى لمحكمة العـدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة فى ميثاق الأمم المتحـدة لتعـديل الميثـاق (المـادة ٦٩ من النظام الأساسى) ، واذا ما رأت المحكمـة اجـراء تعـديلات معينة فى النظام الأساسى ، فانها تبلغها الى الأمين العـام ليتولى اتخاذ اجراءات التعديل (المـادة ٧٠ من النظام الأساسى) ٠

سابعا : اذا رأت المحكمة اتخـاذ تدابير مؤقتـة لازمة للدعوى ، فانها تبلغها لأطراف الدعوى ولمجلس الأمن (المـادة ٤١ من النظـام الأساسى) ٠

ثامنا : اذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول أطراف فى النظام الأساسى للمحكمة على احالة المنازعات الناتجة بينها الى محكمـة تنشئها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمـة للعـدل الدولى ، تعين احالتها الى محكمة العـدل الدولية (المـادة ٣٧ من النظام الأساسى) ٠

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضـية ترفـع أمامها على يد الأمين العـام للأمم المتحـدة (المـادة ٤٠ من النظـام الأساسى للمحكمة) ٠

---

(١) نظرا للصـفة القضائية للمحكمة ، فانه من المسلم به أن علاقاتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنسـبة للفـروع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترسـل تقارير عن انشطتها فى البـداية ، ولكنها الآن ترسل مثل هـذه التقـارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل فى أعمالهـا من الجمعية العامة أو من الأجهـزة الأخرى ، وانما كل ما يعنيه هو ان المحكمة تحيط الجمعية العـامة ، واعضاء الأمم المتحدة علما بمـا تقـوم به من انشطة ، نظرا للدور الهـام الذى تلعبـه أحكامها فى توضيح القواعد القانونية الدوليـة ، وتطويرها .

عاشرا : تتلقى الجمعية العامة للأمم المتحدة تقريرا عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ٢/١٥) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة فى أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علما بأعمالها •

٣ ـ صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولى :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لاقرارها •

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت فى لاهاى عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الأساسى للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلسى العصبة وجمعيتها بعد ادخال بعض التعديلات عليه فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ • وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولى • بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداء من عام ١٩٢١ • وان بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : دراسة مورتى Murty عن تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ص ٦٦٤ طبعة ١٩٦٦ .

هذا وقد خضع النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى لعدة تعديلات نتيجة لما اسفر عنه العمل من نقص فى أحكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استهدفت زيادة عدد القضاة ، وابقاء نظام نواب القضاة ومنعهم من مزاولة بعض الأعمال ، وقد اعتمدت بعض هذه التعديلات فى عام ١٩٢٩ ، وادخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث اصدرت جمعية العصبة قرارا بحل المحكمة ، وبدأت بعدها المحكمة الجديدة فى مزاولة أعمالها ابتداء من ١٨ ابريل عام ١٩٤٦ ، فى نفس المكان ، وبنفس أجهزة المحكمة القديمة ، مورتى ، المرجع السابق ص ٦٩٩ .

ولقـد توقف العمل بالمحكمة منـذ عام ١٩٤٠ بعـد قيام الحرب العالمية الثانية • وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية • وقـد عرض بهـذا الصـدد اقتراحان على المؤتمـر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارثون أوكس ، والثـانى لجنـة من الفقهـاء اجتمعت بواشنطن فى أبريل عام ١٩٤٤ • ويتجـه احـدهما الى الابقـاء على المحكمـة الدولية على النحو الذى كانت عليه فى عهد عصبة الأمم ، والثانى يستهدف تعـديل هـذا الوضع ، وانشاء محكمة دولية جـديدة • ورغم أن النصر قـد انعقد للرأى الثـانى ، الا أن مؤتمـر سـان فرانسيسكو قـد انتهى الى صيغة توفيقية • لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسايرها حتى النهاية • ونستطيع أن نقـرر أن المؤتمـر كان على استعداد لأن يقبـل فكرة اسـتمرار المحكمـة • الا أن صـعوبة رئيسـية ثارت ، هى استحالة الحصول على موافقـة جميع الدول التى انضمت الى النظام الأساسى للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانيـة ، واختفاء عدد كبـير من الدول التى كانت أعضـاء فى المحكمـة • ووجـود طائفـة من الدول التى ترغب فى الانضـمام الى المحكمة الجديدة [1] • فضـلا عن أن هنـاك رغبـة فى أن تنتهى هـذه المحكمة • كما انتهت عصبة الأمم التى أنشأتها ، وكانت تعمـل فى كنفها ، رغم استقلالها عنها •

---

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هى الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولـم يكن ممثلا فى مؤتمر الأمم المتحـدة سوى ١٧ دولة فقط منها . كمـا كانت هناك ١٨ دولة ليست عضوا بالمحكمة القديمـة . ولمـا كان الرأى قـد استقر على الحاق النظام الأساسى للمحكمة بميثاق الأمم المتحدة ، فقـد كان من الضرورى لكى يصلح هـذا النظام من الناحيـة القانونية ، دعوة جميع الأطراف فى النظام الأساسى لتعديل هذا النظام من ناحية ، وأن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضـمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيـه من ناحية أخرى . هـذا مع مراعاة أن من بين أعضاء المحكمة طائفة من دول المحـور التى تسببت فى الحرب الثانيـة ، ولم يكن بالامكان دعوة هـذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة . راجع على الخصوص على صادق أبو هيف ، القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٦٤ .

ومن ناحيـة ثانيـة كان لابد من الاستمرار فى الانتفاع بالثروة القانونية التى خلفتها المحكمة القديمـة • والتقاليد التى رسخت فيها وأوجدت نظاما للاجراءات والتقاضى كان له أثر فى اسـتقرار العمـل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ؛ وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة •

لذا أقر مؤتمر سـان فرانسيسكو النظـام الأساسى لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبـا عن النظام الأساسى للمحكمة السابقـة ، كمـا عالج فى العـديد من النصوص مسـائل الانتقال والوراثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن •

١ ــ نص ميثاق الأمم المتحـدة على أن المحكمة تقـوم بعملهـا الأساسى الملحق بهـذا الميثـاق وهـو مبنى على النظـام الأسـاسى للمحكمة الدائمـة للعدل الدولى • وجزء لا يتجزء من الميثاق • والواقع أن هـذا النص أشـار الى الارتبـاط الصريح بين المحكمتين ، والى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) •

٢ ــ اعتبر النظام الأساسى الجـديد أية احالة الى المحكمة القديمة فى اتفاقـات أو معاهدات بمثابة احـالة الى المحكمـة الجـديدة (المـادة ٣٧/٥) •

٣ ــ كمـا اعتبر النظـام الأساسى للمحكمة التصريحات الصادرة بمقتضى حـكم المـادة ٣٦ من النظام الأسـاسى للمحكمـة الدائمـة

---

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسى للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد فى المحكمـة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، سامى عبد الحميد ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ولا شـك أن الاحتفاظ بالفهارس واحكام المحكمـة القديمـة ، يسـهل للقضـاة الجـدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليـد التى وضعتها الأخيرة فى الميدان القضائى . يراجـع مؤلف الدكتـورة عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

للعدل الدولى • المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول الأطراف هـذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة العدل الدوليـة ، وذلك فى الفترة البـاقية من مدة سريان هـذه التصريحات ووفقا للشروط الواردة فيها •

رابعا : تنظيم المحكمة :

ما هى الأسس التى تحكم تنظيم محكمة العدل الدولية ، وما هو الأسلوب الذى تعمل به ؟

للاجابة على هـذا السؤال سنتحدث فى البداية عن تشكيل المحكمة وكيفية اختيار قضاتها وجلســاتهم والمرافعات أمامها ، ومدى قوتهـا الالزامية •

(١) تشـكيل المحكمـة :

نستطيع أن نلمس الخصائص العـامة المميزة لتنظيم الأجهـزة القضائية واضحة فى تشكيل محكمة العـدل الدولية ، فالميثاق يضـع نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفل لهم حصانتهم ويبعدهم عن التأثر بأية اعتبارات سياسية أم مادية •

فالنظام الأساسى يقـرر أن هيئـة المحكمـة تتكون من قضـاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصـفات الخلقيـة العاليـة ، الحائزين فى بلادهم للمؤهـلات المطلوبة للتعيين فى أرفـع المنـاصب القضائيـة ، أو من المشرعين المشـهود لهم بالكفـاية فى القـانون الدولى ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظـام المحكمة) • ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسى للمحكمة على أن يحـدد صفات من يصلحون لهذه الوظيفــة الهامة ، على خلاف الأجهـزة الأخرى ، فلم نـر نصا يحـدد صفاتهم • وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا له خبرة قانونية عاليــة سـواء فى المجـال القضـائى أم فى مجالات العمـل القـانونى الأخرى كالفقـه • ويجب أن تتـأكد هـذه الصفة

بترشيح من شعب أهلية مختصة فى محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التى كانت ممثلة فيها) أو شعب أهلية تعينها الحكومات بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة فى محكمة التحكيم الدائمة (١) • وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى نفس الوقت • والذى يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوى أسماء جميع المرشحين • ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر • والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ١٠/٢ من النظام الأساسى) • واذا لم تتوافر الأغلبية يجوز اعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) • واذا لم تتوافر الأغلبية يتولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، ويسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لاقراره • فاذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات فى الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) •

---

(١) اجازت المادة ٢/٩٣ للدول غير الاعضاء فى الأمم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسى للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٣/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التى يمكن لمثل هذه الدول أن تشترك فى انتخاب اعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد أوضح المجلس فى قراره الصادر فى ١٥ أكتوبر عام ١٩٤٩ انه يكفى أن تصدر هذه الدول اعلانا يتضمن تعهدها بالنزول على حكم المحكمة فى القضايا التى ترفع اليها ، سواء فى نزاع منفرد أو عدة منازعات . راجع فى هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولى العام طبعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) ومن قبيل ذلك أيضا ما نصت عليه المادة السادسة من انه من المرغوب فيه أن تقوم كل شعبة اهلية قبل تقديم أسماء المرشحين .

(٢) النظام القانونى لقضاة المحكمة :

لقــد حرص نظــام المحكمــة على أن يكفــل لقضــاتها النزاهة والاستقلال فى تأدية عملهم • وعــدم خضــوعهم لاعتبارات تتعلق بموالاة دولهم • يمكن أن نجملها فى الآتى :

١ ــ لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو ادارية، كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمــال من قبيــل المهن الحــرة ، كمــا لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفــة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضــية • ويمتنع عليــه الاشتراك فى الفصــل فى أية قضية سـبق أن كان وكيلا عن أحــد أطرافها أو مستشارا أو محاميا أو ســبق عرضها عليــه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دوليــة ، أو لجنــة تحقيق أو أية صــفة أخرى •

٢ ــ ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تســع سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم وتتجــدد ولاية خمســة منهم بعــد مضى ثلاث ســنوات وخمســة آخرين بعــد ســت ، (م ١٣) وهى مــدد طويلة نســبيا تكفل لهم الاســتقرار وتجنبهم خشــية الخضــوع السريع لدولهم الأصــلية •

٣ ــ يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

=

باستشارة محكمتها العليا وما فى بلدها ايضــا من كليــات الحقـــوق ومدارســها ، ومن المجــامع الاهليــة والفروع الاهلية للمجامع الدوليــة المتفرعة لدراسة القانون) •

(١) يراجع فى تفاصيل هــذه الحصانات مقال لسورنسن بعنــوان :

The International Court of Justice, its role in Contemporary International relations, international organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المـالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانيـة المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخـدمة (م ٣٢) •

٥ — لا يفصـل عضو المحكمـة من وظيفته الا اذا أجمع سـائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ — تكفل المـادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظـام الأساسى للمحكمـة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٣) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين سـائر فروع المنظمـة الدولية • ولكن هـذا الاعتبـار غير مطلوب فى قضـاة المحكمـة • القصـد الأساسى هـو كفـالة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا تتوافر هـذه الاعتبـارات فى المنـازعات القـانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما مغلقا • ويوجـد من بين المصـادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقـرر المـادة ٣٨ من النظـام الأساسى لهـا « المبادىء العـامة للقـانون المعترف بها من الأمم المتمدينـة • « The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هـذا النص ونص المـادة التاسعة الذى يقـرر أنه « على الناخبين عنـد كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبـون حاصلين على المؤهلات المطـلوبة اطلاقا ، بـل ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسة فى العالم » • ويعلق لوترباخت على هـذين النصين بقوله « يبـدو أن المؤلفين قـد قصدوا أن المبادىء العـامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القـانون المدنى ينبغى أن تجـد تطبيقا مماثلا فى العـلاقات بين الدول كأشـخاص

القانون الدولى • ويجب على المحكمة فى قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر • والمحكمة التى تمثل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية فى العالم ، هى وحدها الى تستطيع أن تبلور تلك المبادىء ، والتى يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطا(١) » •

فتمثيل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف فى العالم هو البديل الذى اشترطه النظام الأساسى للمحكمة عن التوزيع الجغرافى العادل •

ومع ذلك ، فانه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لهـا دائما ممثلون بالمحكمة • ومن ناحية أخرى • فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة على اقامة هيكل منزا لقضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، الا أن النظام الأساسى للمحكمة قد أجاز للدول التى ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها ، وتكون خصما فى دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، واذا كان لأحد الأطراف فى دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا • ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة • ويكون لهذا القاضى نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) • ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال اذ لا يعقل أن يقوم هذا القاضى المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) •

---

(١) تنص المادة الثانية من النظام الأساسى للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ... بصرف النظر عن جنسيتهم •

(٢) المادة ٣١ من النظام الأساسى للمحكمة •

(٣) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ •

خامسا : اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائى ، ثم اختصاص افتائى ، أو ابداء آراء استشارية • وسنتعرض لهذين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائى للمحكمة :

نستطيع أن نحدده من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضى أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التى يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء **المجتمع الدولى** •

أ ـ ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حدد الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التى يجوز لها التقاضى أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد نص المادة ٣٤ التى تنص على أنه « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التى لم تجز الانضمام الى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسى يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه (١) •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يكونوا أطرافا فى قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن ـ لدولة ـ اعمالا لاعتبارات الحماية الديبلوماسية ـ أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات ، ولا لأية وحدة سياسية بخلاف الدول أن تكون طرفا

---

(١) راجع الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٤ .

فى قضايا دوليــة أمام المحكمة • وتطبيقا لذلك حكمت محكمــة العدل الدولية بعــدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانيــة ضــد ايران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعــدل دعوى أقامهــا ضــد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحــد زعماء قبائل الهنود الحمــر (١) •

على أنه من الملحوظات الصادقة أن محكمــة العــدل الدوليــة تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقى ، وأن التلازم بينهــا وبين دائرة العضوية فى الميثاق ليست متطابقة تمــاما (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظــام الأساسى أجازا للدول غير الأعضاء التقاضى أمام المحكمــة بطريقتين :

أولا — بأن يكونوا أطرافا فى النظــام الأساسى لهــا : وفى ذلك تنص المــادة ٩٣ من ميثــاق الأمم المتحــدة على أنه « يجــوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضــم الى النظــام الأساسى لمحكمــة العــدل الدولية بشروط تحــددها الجمعية العــامة لكل حالة بنــاء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المــادة الخامسة والثــلاثون فقــرة ١ من النظام الأساسى للمحكمــة على أنه : « للدول التى هى أطراف فى هــذا النظــام الأســاسى أن يتقاضوا الى المحكمــة » • وتطبيقا لذلك أصــدرت الجمعية العــامة قرارا فى ١١ ديســـمبر عام ١٩٤٦ حــددت فيــه شروط الانضمام للنظــام الأساسى للمحكمة على النحو الآتى :

١ — أن تقبل الدولة النظام الأساسى لمحكمة العــدل الدولية •

٢ — أن تتعهد بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية تكون طرفا فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصــوص

---

(١) يراجــع حامد سلطان ، المرجع الســابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ .

(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار إليه سابقا ، ص ٢٧٠ .

عليها فى المـادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحـدة (١) •

٣ — أن تقبل المساهمة فى نفقات المحكمـة بالقـدر الذى تحـدده الجمعية العـامة • هذا وقـد انضـم الى النظام الأساسى للمحكمة وفقـا لهـذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشنشتاين •

ثانيا — أن تقبل فى تصريح رسمى اختصاص المحكمة بالنسـبة لقضية معينة أو عـدة قضايا ، دون أن تكون عضـوا لا بالنظـام الأساسى للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحـدة • وقـد نصت على هذه الحالة المـادة ٣٥/٢ بقولهـا : « يحـدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » •

وقـد أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حـدد فيه هـذه الشروط بأنهـا :

١ — يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحا تقـرر فيه قبول اختصاص المحكمة كما تحدد فى ميثاق الأمم المتحدة ، والنظـام الأساسى للمحكمة ولائحتها الداخليـة •

٢ — أن تقبل الدولة الالتزامات المنصـوص عليها فى المـادة ٩٤ من الميثـاق (٢) •

٣ — أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نيـة (٣) •

---

(١) يراجع التقرير الرسمى لمجلس الأمن بعام ١٩٤٦ ، اللقاء ٢٨٠ ص ٥٠١ •

(٢) تنص المـادة ٩٤ على ما يلى : « ١ — يتعهد كل عضو من اعضاء الأمم المتحدة ان ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضـية يكون طرفا فيها • ٢ — اذا امتنع احد المتقاضين فى قضية ما عن القيـام بمـا يفرضه عليه حكم تصـدره المحكمة ، فللطـرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك — ان يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هـذا الحكم » •

(٣) التقرير الرسمى لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقـاء ٦٧ ، ص ١٦٩ •

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هـذه الدولة لا تستطيع — بمقتضى هـذا التصريح — أن تقيم دعوى امام المحكمة ضد طرف قبل الاختصاص الالزامى للمحكمة • بدون موافقته الصريحة(٩)•

ومن ناحية أخرى سمح النظام الأساسى للمحكمة للدول التى يكون لهـا مصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمة ، بحيث يؤثر فيهـا الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضية بشرط اذن المحكمة (المـادة ٦٢) • كما أنه اذا كانت المسألة المعروضة تتصل بتأويل اتفاقيـة بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضيـة ، فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخير • ويحق لكل دولة تخطر على النحو المتقدم أن تتدخل فى الدعوى • فاذا هى استعملت هـذا الحق ، كان التـأويل الذى يقضى به الحـكم ملزما لهـا (المـادة ٦٣) •

ولا شـك أن هـذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضـاء فى الميثاق أو النظـام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المـادة ٣٥ من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمـة ، عنـدما تتوافر تلك الظـروف التى أوضـحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العـدالة ، وتقـرب المحكمـة من فكرة العالميـة •

واذا كان لا يجوز للمنظمات الدوليـة أن تتداعى أمام المحكمـة ، فان النظام الأساسى قـد سـمح لهـا أن تتدخل فى قضايا معروضـة على المحكمة ، سواء بنـاء على طلب المحكمة ، أو بنـاء على مبادرة منها • لكن هـذا التدخل يقتصر على ابداء المعـلومات المفيـدة فى القضـية • ولقد نصت على ذلك المـادة ٢/٣٤ بقولهـا : وللمحكمـة أن تطلب من الهيئات الدوليـة العـامة المعـلومات المتعلقة بالقضـايا التى تنظـر فيها • وتتلقى المحكمـة ما تبتدرها به هـذه الهيئـات

---

(٩) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٢ .

من المعلومات • كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها فى لائحتها الداخلية » • واذا اتصل النزاع المعروض على المحكمة بتأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو فى تأويل اتفاق دولى عقد على أساس هذه الوثيقة ، فعلى مسجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرسل اليها صورا من المحاضر والأعمال المكتوبة •

وواضح أن هذه الحالات ليست من حالات التقاضى ، وان صدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشخاص قانونية غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر فى سير المنازعات الدولية (١) •

ب — فيما يتعلق بالموضوع :

نصت المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على أن ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة ، أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » •

المسائل التى يتفق الأطراف على احالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسى للمحكمة بأن العبرة فى تكييف المسألة بأنها سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونية فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف • والحقيقة أن هذا المعيار

---

(١) ينتقد العديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من الالتجاء الى محكمة العدل الدولية ، وقد تدمت اقتراحات عديدة للسماح لها بهذا الحق . يراجع فى التفاصيل ، الدكتور ابراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السياسة الدولية ، عام ١٩٧٣، العدد ٣١ ص ٦٧ . وهناك من يرون أن نصوص النظام الأساسى للمحكمة تسمح باعتبار الأمم المتحدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه فى المادة ٣٤ يراجع :
Weissberg, The International Status of the U. N. 1961, p. 195.

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا • وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو فى الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولى الحالى • لذا رأينا المحكمة تتوقف فى أحيان كثيرة عن اصدار حكمها فى مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر فى القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة • هذا ما رأيناه بوضوح فى قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى • فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها فى اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها • وأوصت الأطراف بأن يقوموا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة ، ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة (١) •

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التى تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التى قد تنشب بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها • ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يميز بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على احالة المسائل اليها وفقا للفقرة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات هو من صميم الوظيفة القانونية بشكل عام •

(١) راجع للمؤلف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Egyptienne de droit International, 1973, p. 270.

المسائل المنصوص عليها فى الميثاق :

وقد أشارت الفقرة الثانية من المادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة » • ويبدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة • وقد وضع لمواجهة نص المادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثاق التى تطلبت من مجلس الأمن أن يوصى الأطراف باحالة منازعتهم القانونية الى محكمة العدل الدولية • ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هذه التوصية ؟

فى الواقع أن سلطات مجلس الأمن فى مسائل التسوية السلمية للمنازعات ليست سوى سلطات توصية ، ومن ثم فهى ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها •

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا فى قضية ويمبلدون التى ثارت بينها وبين ألبانيا حول بعض الأضرار التى حدثت لسفن تابعة لها فى مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة فى حالة صدور توصية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيا ، وذلك على أساس أن ما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

---

(١) من هذا الرأى الدكتور ابراهيم شحاته ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هذا الرأى لدى الدكتور محمد حافظ غانم الذى رأى ان نص المادة ٣٦ من النظام الأساسى يقرر حالة اختصاص جديدة ، اذ ان اختصاص المحكمة فى حالة توصية مجلس الأمن لم ينتج عن اتفاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن » يراجع مؤلفه ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٦٤ .

يعتبر قرارات ملزمة (١) •

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة في تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الالزامي للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات • وقد أورد الميثاق المسائل التي يغلب عليها الطابع القانوني ، والتي يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الالزامي وهي : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولي ، تحقيق واقعة من الوقائع اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولي ، نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض •

جـ — فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولي الحالي على اعتبار رضاء الدول بالقواعد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا • وهذا ما نراه بوضوح في ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتجاء اليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختياري ، ولا يجوز اجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع في القوانين الداخلية والذي يعتبر القضاء من المرافق التي يجبر الأفراد على الخضوع لها •

ومع ذلك فان مناقشات حامية (٢) قد دارت في مؤتمر

---

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ — ص ٣٠ وما بعدها . وقد عبر سبعة من القضاة في هذه الدعوى عن عدم امكان اتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضروري لعرض الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا في وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا معبرا عنه في اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) يراجع في عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف السابق الاشارة اليه ص ٨٨٤ . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الالزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانونى الدولى أمامها .
وقد فشلت هذه المحاولة ، وان أدت الى استمرار النظام الذى كان متبعا فى ظل عهد العصبة ، والذى يقرر ولاية جبرية استثنائية للمحكمة فى حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القانونية على المحكمة .

على أن النظام الأساسى للمحكمة قد رسم عدة طرق للتعبير عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١ — **الطريقة الأولى ، وهى التى تتمثل فى عقد اتفاق خاص أو** مشارطة بين الطرفين المعنيين ، بعد نشوب النزاع بينهما . وهى الصورة الغالبة فى اللجوء الى المحكمة . ولقد عبرت عنها الفقرة الأولى من المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة بقولها . « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون » .

٢ — وقد يكون رضاء عاما يجد تعبيره فى اتفاق أو معاهدة يقرر احالة المنازعات التى قد تنشأ فى المستقبل من تطبيقها للمحكمة (١) .

٣ — وتتمثل الطريقة الثالثة فى التصريح بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة الدولية . ولقد نصت المادة ٢/٣٦ على هذا الشرط بقولها : « **للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح**

---

(١) توجد مجموعة ضخمة من هذه الشروط فى العديد من المعاهدات الدولية ، وخاصة المعاهدات المتعددة الأطراف التى تنعقد تحت اشراف الامم المتحدة . يراجع مقالنا عن تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات بمجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ . هذا وقد نصت المادة ٣٧ من النظام الأساسى للمحكمة على هذا الحكم بقولها أنه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على احالة مسألة الى محكمة تنشئها جمعية الأمم أو الى المحكمة الدائمة للعدل الدولى تعين فيما بين الدول التى هى اطراف فى هذا النظام الأساسى ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٦ على ان ولاية المحكمة ، تشمل جميع المسائل المنصوص عليها . . فى المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها » .

فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبدون حاجة الى اتفاق خاص ،
تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونيه التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات •

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى •

(جـ) تحقيق واقعـة من الوقائع التى اذا ثبتت ، كانت خـرقا لالتزام دولى •

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ، ومدى هذا التعويض •

ولقد وضع هذا النص لكى يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الدين يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الالزامى • فهو يسمح للدول المستعدة لقبول الاختصـاص الالزامى بأن تفعـل هـذا فى علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص الملزم من أن يكونوا أطرافا فى نظام المحكمة (١) » •

ولقد جدت فترة اتسعت فيهـا الاعلانات الخاصة بقبول هـذا الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ، ولم يبق الآن سوى ٤٦ اعلانا من هذا النوع • كما يوجد اتجاه الى اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) •

---

(١) مقال سرنس عن محكمة العدل الدولية ، السابق الاشـارة اليه ص ٢٦٤ وما بعـدها •

(٢) يراجع فى أسباب هذا التراجع مقالنا عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات ، السابق الاشارة اليه • وأهم هـذه الأسـباب متعلق بتكوين المحكمة بشـكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، واصـدارها بعض الأحكام التى يبـدو فيها تمشـيها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على ما رأينـا فى حكمها فى المرحلة الأخـيرة من مراحل قضـية جنوب غرب افريقيـا •

التحفظات على الولاية الاجبارية للمحكمة :

نصت المادة ٣/٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول معينة بذاتها ، أو أن يقيد بمدة معينة » •

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سنوات أو عشر مثلا ، كما أن مدى هذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح الا فى العلاقات مع دولة أخرى قبلت نفس الالتزام — ويجوز أن يتم ذلك على شرط التبادل • وفى هذه الحالة — حالة التبادل — يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التى وردت فى صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) • وعلى ذلك « فان اختصاص المحكمة لا يكون الزاميا الا اذا كان كافة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الالزامى للمحكمة بشأن هذا النوع من المنازعات (٢) » •

لذا يستطيع أحد الأطراف أن يرفض الاختصاص الالزامى اذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قد قبله هو •

الثانى : يجب أن يكون التصريح الصادر من كل من الجانبين صحيحا ، وساريا • ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند الى

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٣ . هذا وقد قبلت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية فى كل المنازعات القانونية التى تنشأ عن تطبيق اتفاقية القسطنطينية المتعلقة بالملاحة فى قناة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها فى هذه الاتفاقية .

التحديد الوقتى بتصريح آخر ، ويرفض اختصاص المحكمة • على أنه يكفى أن يكون التصريحان صحيحين فى وقت رفع الدعوى ، حتى لو انتهت مدة أحدهما أثنـاء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتنافى مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف عام ١٩٤٦ عنـدما أعلنت قبولهـا الاختصاص الالزامى للمحكمة فى المسائل التى تخرج عن صـميم سلطانهـا الداخلى ، حسبما تقـرر هى « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظـام الاساسى لمحكمة العدل الدوليـة (١) • لأن المـادة ٣٦ فقرة ٦ من النظـام الأساسى تعطى للمحكمة الحق فى أن تفصل فى النزاع الذى يثـور حول اختصاصها (٢) ، وقد بدأت بعض الدول التى كانت قـد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠(٣) •

(٢) الاختصاص الافتـائى للمحكمة :

قامت حاجة ملسة منذ عهد العصبة الى وجود جهـة قانونية فى المجتمع الدولى تمد الهيئات التنظيمية فيه بحكم القانون فى المسائل

---

(١) Waldock, Decline of the Optional clause. 32 BYIL, 1955, p. 244 FF, Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 93 HR 1958, 220.

ويطلق الوتر باخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتى أو التلقـائى « automatic reservation » ويعلل هـــذه التسمية بأنه يكفى أن تذكر الدولة أن المسألة تدخل فى صـميم اختصاصـها الداخلى حتى تستبعدها المحكمة ، بدون أن تنظر فى موضوع النزاع •

(٣) تراجع دراسة مورلى عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ •

المختلف عليها • لذا نظمت محكمة العدل الدوليــة بحيث تمارس — الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها بافتاء الجمعيــة العــامة أو مجلس الأمن أو ســائر فروع الهيئــة والوكالات المتخصصة التى تأذن لها الجمعية العــامة ، فى أية مسألة قانونية (المــادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) •

والحقيقة أن الوظيفة الافتــائية ليست بالوظيفة الهينة أو التى لا تثير نزاعا كما يبدو فى الظاهر ، بل ان الذى يحدث هو أن المنظمات الدولية لا تطلب الفتوى الا اذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ، مما يجعل لرأى المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبــيرة بين كافة الأطراف • لذا نرى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية قــد نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية • وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم اصدار الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل اصــدار الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى (١) ، ولكن

---

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل غلان ، مستندا الى رفض المحكمة ابداء راى استشارى فى النزاع حول كاريليــا الشرقية بسبب رفض الاتحــاد السوفيتى أن تصدر المحكمة مثل هذا الراى. راجع مؤلفه ، القــانون بين الأمم ، الجزء الأول ص ٢٢٢ • ويقصر بويت المنع على حالة عدم اشتراك الدولة فى الاجراءات أمام فــرع المنظمة الذى طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ •

وانظر عكس هذا الراى لدى د. محمد غانم ، المنظمات الدوليــة : ص ٢٥٧ ، مفيد شــهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٠ •

والأساس الذى يستند اليه الفريق الأول هو ان اصدار الراى بدون موافقــة الدولة يمهــد وسيلة غير مباشرة لاصدار احكام على الدول بالرغم منها • الا أن الواقع أن الراى الاستشارى ليس حكما ، وغير ملزم بالمرة • اما عن الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هــــذه المحكمة الأخيرة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم ، على خلاف محكمــة العدل الدولية التى اعتبرت فرعا للأمم المتحدة • ولم يحدث فى العمــل أن رفض اختصاص محكمة العدل الدوليــة •

الرأى الراجح والذى أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموافقة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى .

تنظيم الاختصاص الافتائى :

طلب الفتوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المادة ٦٦) .

اجراءات اصدار الفتوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتاء دون ابطاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة . ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة أو الى أية هيئة دولية ترى المحكمة أو يرى رئيسها — فى حالة عدم انعقاد المحكمة — أنها قد تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع ينهى فيه الى كل منها أن المحكمة مستعدة لأن تتلقى فى خلال ميعاد يحدده الرئيس ، البيانات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمع فى جلسة علنية تعقد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (٦٦/١ ، ٢) .

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيانات التى قدمتها دول أو هيئات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يعينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة منعقدة . ويقتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٦٦/٤) .

وتصدر المحكمة فتواها فى جلسة علنية بعد أن يكون قد أخطر بذلك الأمين العام ، ومندوبو أعضاء الأمم المتحدة ، ومندوبوا الدول الأخرى والهيئات الدولية التى يعنيها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) .

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تتبع — فوق ما تقدم — ما تراه هى ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسى الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) .

تدخل الدول فى اجراءات الفتوى :

اذا لم تتلق دولة من الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذى تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها فى أن تقدم بيانا كتابيا أو أن تلقى بيانا شفويا . وتفصل المحكمة فى ذلك (المادة ٦٦/٣) .

الالتزام باصدار الفتوى :

انقسم الرأى حول مدى التزام المحكمة باصدار الفتوى فى حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالاجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية اصدار الفتاوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فان لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (1) .

نطاق الاختصاص باصدار الفتاوى :

يقتصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

---

(1) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسى يقول أن المحكمة تصدر فتاوى cour donnora des avis ، والنص الانجليزى يقول لها أن تعطى « may give » مما يفيد اطلاق حريتها فى الاعطاء أو عدمه . والرأى الراجح والمتبع هو الالتزام باصدار الفتاوى . انظر : د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ .

من المسائل (المادة ١/٩٦ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائى الذى يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية •

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها • وهنا تبدأ المفارقة بين الاختصاص القضائى والاختصاص الافتائى : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثانى مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفراد •

وهذا الحق مقرر أصلا للجمعية العامة ولمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التى ترخص لها الجمعية العامة بطلب الفتوى ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها — عدا اتحاد البريد العالمى — بطلب الفتوى (١) •

الالتزام برأى المحكمة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول ولا للجهات التى طلبتها • ومع ذلك فالأثر القانونى لهذه الفتاوى فى العمل الدولى ، شىء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، اذ انضمت بالاجماع الى الرأى الذى سبق أن أبدته عام ١٩٥٠ فى نفس القضية مقررة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة الى العدول عما سبق لها أن قررته (٢) •

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هذه الآراء

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٩١ •

(٢) ICJ, 1962, Rep. 319.

باحترام شديد ، وعلى أساس كونهـا تعليقات ذات قيمة قانونيـة كبيرة •

هذا وقد أصدرت المحكمة العـديد من الآراء الاستشارية ذات القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتواها التى أصدرتها فى مسائل العضوية وفى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخـدمة بالأمم المتحـدة • وفتاواها الثلاث فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتواها بخصـوص نفقات قوات الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط (١) •

سادسا : مقـر المحكمـة :

مقر المحكمة مدينـة لاهاى بالأراضى المنخفضـة • على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقـوم بوظائفهـا فى مكان آخر ، عندما ترى ذلك مناسبا • ويقيم الرئيس والمسجل فى مقر المحكمة (المـادة ٢ من النظام الأساسى للمحكمة) •

سابعا : القـانون الذى تطبقه المحكمة :

أوردت المـادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة تعدادا للمصادر الذى تطبقها المحكمة فى المنازعات التى تعرض أمامها ، والتى ذكـرت أن وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى وهى تطبق بهـذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العـامة والخاصـة التى تضـع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة •

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليـه تواتر الاستعمال •

---

(١) يراجع المؤلف الذى اصدرته الامم المتحـدة عام ١٩٧٢ بعنـوان حقائق اسـاسـية عن الامـم المتحدة ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتـور محمـد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ •

ثالثا : مبادئ القانون العامة التى أقرتها الدول المتمدينة •

رابعا : أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون الدولى العام فى مختلف الأمم • على أن أحكام القضاء الدولى وآراء الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولى ، فهى لا تخلق قواعد جديدة ، وان كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها •

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدالة والانصاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك • ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعد قاعدة قانونية وضعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصول المنطقية التى تتفق مع العدالة •

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة اما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذى بمقتضاه وافق الأطراف على احالة النزاع الى المحكمة، **أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الالزامى للمحكمة • ويقوم مسجل المحكمة باعلان هذا الطلب فورا** الى الدول صاحبة الشأن • كما يقوم الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة باخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع • ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون، ولهم أن يترافعوا شفاهة أو كتابة • وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لما هو معروف فى النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين **بآراء الخبراء ، ولها فى كل وقت أن تعهد الى فرد أو جماعة أو لجنة** أو أية هيئة أخرى تختارها ، فى القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أى ممن ذكروا ابداء رأيهم فى أمر من الأمور بصفته خبيرا • واللغات الرسمية للمحكمة هى الفرنسية والانجليزية ويصدر الحكم بتلك التى يتفق عليها الطرفان منهما ، واذا لم يتفقا ، تصدر الحكم **بهما معا ، وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى •**

تاسعا : حكم المحكمة :

وتفصل المحكمة فى النزاع بهيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسى للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات • على أنه فى الأحوال الأخرى يمكن أن يعفى قاض أو أكثر من الاشتراك فى الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة عن تسعة قضاة • ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ولرئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأسباب التى بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه • ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف فى تنظيم القضاء الوطنى فى معظم الدول • ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه باجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف • ونعتقد أن لهذا التغيير وجاهته ، وقد أعطى الفرصة لعديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية الدولية (١)•

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمة ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى •

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ مادى وقعت فيه المحكمة •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٤٧٠ ، وبحثنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات عدد ١٩٦٩ •

عاشراً : تنفيــذ أحكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحــدة ، والدول التى قبلت النظام الأساسى للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • واذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخــر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك أن يقــدم توصياته أو أن يصــدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المــادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص ،نص المــادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذى نص على أن أعضاء العصبة تجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصــدر ، وعلى عدم الالتجاء الى الحرب ضــد أى عضو فى العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفى حالة عــدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحــل اللازم لوضــعه موضع التنفيــذ •

ورغم العيوب العــديدة التى تضمنها نص عهــد العصبة ، الا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطى جميع الأحكام التى تصــدرها جهات قضائية دولية ، بما فى ذلك محاكم التحكيم ، فى حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العــدل الدولية فقط ، مع أن المــادة ٩٥ منه ، قــد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهــات قضائية أخرى (١) •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القــــانون الدولى العــام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٧ •

وواضــح ان كلا من العهد والميثاق لم يضــعا نظاما متكاملا لتنفيــذ الأحكام • ومع ذلك فان مجلس العصبة لم يكن له سلطة اصدار قرارات ملزمة تقضى بالتنفيــذ فى حين ان مجلس الأمن يمكنه أن يصــدر قــرارات تنفيذية على ما سوف نرى •

وفى حالة عـدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عـدم التنفيذ أربعـة طرق هى : المساعدة الذاتيـة Self Help ، التعـاون مع الأطراف الثلاثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمـال التى تصدر من المنظمات الدولية •

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعـد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمـادة ٣ فقرة ٤ ، والتى تمنع اللجوء الى القوة الا فى حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجـد من بين الحالات التى تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى • ولقد تحدثنا عن هـذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التى كان يلجأ اليهـا عادة قبل قيام التنظيم الدولى العالمى •

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا • وقـد كونت كل من الولايات المتحـدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنـة ثلاثيـة عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقيـة تعويضات الدول المتحالفـة ، وافقت على أن تعطى انجلترا الأولوية فى أخـذ الأموال الذهبية الخاصة بألبانيا والتى وجـدت فى ألمـانيا ، لكى تعوضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو (١) •

أما عن الوسيلة الثالثة • والمتعلقـة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانهـا تعتمد على ما تقـدمه القـوانين المحلية من حلول بهـذا التذأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضـد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : Schachte, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 667, Vulcan, L'inexecution des decisions de la cour International de Justice, R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهى اللجوء الى المنظمات الدولية .وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذى أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم . ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق .

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوصية الى يراها ملائمة لتنفيذ الحكم . أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التى نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق . ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية فى حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول . وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد ايران فى قضية التأميم الأخيرة الزيت . وقد رفضت ايران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هى : أنه لا يوجد حكم نهائى صادر من المحكمة يلزمها بشىء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن فى أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) .

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة فى الطعن بعدم اختصاصها (٢) . وقد قضت المحكمة بعد ذلك بعدم الاختصاص .

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعى فى

---

(١) U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951.

(٢) انظر الوثائق الرسمية لمجلس الامن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة السادسة .

غير الأحوال المخصصة له فى الميثاق ، اذ أن هـذا النهج يعـد منهجا متخصصا ، فهو لا يواجه الا حالات تهـديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فاذا لم يكن عـدم تنفيذ حكم المحكمـة ممثلا لحالة من هـذه الحالات ، فاننا لا يمكننا التسليم بامكان اسـتخدام التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها فى الباب السابع لتنفيـذه • وهناك العـديد من التـدابير الأخرى التى يمكن أن يأمر المجلس بهـا الدول الأعضـاء ، كالتنفيذ الجبرى على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضـوية الأمم المتحـدة ••• الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصـل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر فى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيد الأحكام فى فحص شرعيتها • فالواقـع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لهـا سلطة المراجعـة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيـدا وراء ادعاءات تتصل بعـدم شرعية الحكم أو عدم مطابقته للقانون ، أو للتجاوز فى اسـتخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتدور المناقشة فيها بحرية تامة ، فانه لا يمنع الحديث فيها عن أى شىء •

ولكن اذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملاءمة التنفيذ ، أو استحالته ، فانه قـد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (١) •

تقـدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية ·

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العـدل الدولية ، ترينـا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذى كان متوقعا لهـا فى العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعـدل • فبرغم أن المحكمـة الأخيرة

---

(١) Sornsen, M., Manuel of Publio International law, 1969 p. 712.

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التى استمر عمل محكمة العــدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتــاوى التى صــدرت منها ، والأحكام الفاصلة فى المنازعات التى صدرت عنها أقل عددا من تلك التى أصدرتها المحكمة الدائمة (١) • ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغــاية ، فما هى أسباب هــذه الظاهرة ؟

فى الواقع هناك أكثر من سبب :

١ ـــ يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسى للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأســاسى للمحكمة الدائمة للعدل الذى وضــع عام ١٩٢٠ ، والذى نقل بدوره من مشروع انشــاء محكمــة تحكيم قضائية الذى قــدم لمؤتمر لاهاى الثانى عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسى للأمم المتحــدة ما زال يعمل وفق نظام يدين فى صياغته ومضمونه للفكر القانونى الذى ساد فى مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية فى التنظيم الدولى ، والتى لحقتهــا تطورات هامة منــذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاســع عشر حتى يومنا هــذا خطــوة واضحة الى الأمام (٢) •

---

(١) تلقت المحكمة الدائمة ـــ فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٢ ـــ ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لابداء رأيها الاستشارى فيه ، ورفعت أمامهــا ٦٥ دعوى أصدرت احكامهــا فى ٣١ منها ، وقبــل اختصاصــها الالزامى ٣٨ دولة من بين أعضــاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ ـــ ٥٤ دولــة فى حين أن محكمــة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظــر امامها سوى ٤١ دعوى قضائيــة ، كما لم يقبل اختصاصها الالزامى سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياســية التى عرضت على اجهــزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسة التى عرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن ابراهيم شحاته ، محكمــة العدل الدوليــه ومتطلبات تطوير نظامها مجلة السياسة الدوليــة ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ ، ص ٣٨ •

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ص ٤٤٧ •

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولى •وجعلته يبـــدو مجتمعا مغايرا تماما لما كان الحال عليـــه فى أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا اليها فى مقدمة هذه الدراســـة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولى ، أو الموضـــوعات الجديدة التى بدأت تدخـــل فى دائرة القانون الدولى •

٢ ــ أما السبب الثانى فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجـــديدة بالمحكمة بالشـــكل الكافى وذلك رغـــم تزايد عددها ، وتكوينهـــا ثلثى المجتمع الدولى • ولعـــل ذلك ما يفسر نزوع المحكمـــة الى اهدار مصالح الدول الجـــديدة فى بعض الأحيان (١) ، ونزوع هـــذه الدول بالاضافة الى كتلة الدول الشـــيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمـــة أو قبولهم الاختصاص الالزامى لها •

ولقـــد قدم العـــديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك فى الدعوة التى وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء فى الأمم المتحده ، والى أعضاء النظـــام الأساسى للمحكمة وكذا الى المحكمـــة نفسها بأن تقـــدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الامين العام (٢) •

ومن أهم هـــذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمـــم

---

(١) تجلى ذلك بوضوح فى حكم المحكمة فى قضية جنوب غرب أفريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله : ص ٤٥٦ وما بعـــدها .

(٢) يراجع قـــرار الجمعية العـــامة رقم ٢٧٢٣ (٥) ، والصـــادر فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والأسئلة التى اعدها الأمين العـــام متصلة بمـــا يلى : دور المحكمة فى اطار الأمم المتحـــدة ، تنظيم المحكمة ، اجـــراءات المحكمة وطـــرق العمل بهـــا ، القـــانون الذى تطبقـــه المحكمـــة يراجع فى التفاصـــيل :

Criton, The Review of the role of the intenational court of Justice, Revue Héllenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقتراح آخـر يدعـو الى ضرورة أن تمثـل المحكمـة ، ليس فقط « الأنظمة القانونية الرئيسية فى العـالم » وانمـا أيضـا أنظمتهـا الاجتمـاعية • « Its Social Systems » وأيضـا الثقـافات القانونية لهـا « Its legal cultures »

واتجهت بعض الاقـتراحات الى أنه من بين العنـاصر التى يجب أن تراعى عند اختيار القضـاة ، قبول دولهم للاختصـاص الالزامى للمحكمـة •

٣ ــ والسبب الثالث يتعلق بالاجراءات أمام المحكمـة ، فهى عادة اجراءات مطولة وكثـيرة النفقـات • لذلك فلقـد قدمت العـديد من الاقتراحات التى تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل الالتجـاء اليهـا ، وتسـهيل الاجراءات التى تتبـع أمام المحكمـة والسيطرة على المرافعات أمامهـا ، وحسـم الدفوع المبدئية والمتعلقة باختصاص المحكمة بأقصى سرعة ممكنة •

٤ ــ أما السبب الرابع ، فيكمن فى وجود اتجاه هام لدى الدول باهمال تسـوية مشاكلهم بالطرق القضـائية ، وتفضيل اللجـوء الى الوسائل السياسية ، تجنبا لصـدور حكم حاسـم ضدهم ، ولأن هذه الوسائل أكثر مرونة من الوسـائل القضائية ، وقـد تكون أجـدى فى التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات • وأخيرا يسـهل دائما التحـلل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صـدورها ، بحجج أو تفسيرات متعـددة ، بينما قـد يصعب ذلك بالنسـبة للأحـكام القضائية • ولعـل ذلك يفسر التحفظات العـديدة التى تضـعها الدول على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمـة العـدل ، تلك التحفظات التى تصـل أحيانا الى شل وظيفة القاضى الدولى ، وتحـديد ولاية

---

(١) C. J. De Aréchaga, The amendments to the rules of Procedures of international court of Justice, AJIL, vol. 67, 1973, p.

المحكمة بالشكل الذى يرضى الدولة (١) .

٥ — ولعل أهم هذه الأسباب يتعلق بالقواعد القانونية التى تطبقها المحكمة . فمع غياب مشرع فى المجتمع الدولى الذى تزايدت وحداته ، واختلفت ثقافاته ، ظل القانون الدولى قانونا مطاطا وغير محدد . فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة . والعرف الدولى لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التعقيد الذى توجد عليه الآن العلاقات الدولية . وفضلا عن ذلك . فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التى تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدولية . وكثيرا ما عبرت فى أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولى (٢) .

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذى أدته المحكمة فى مجال الآراء الاستشارية على الخصوص . فلقد كانت أكثر تساهلا وتطورا فى مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل . ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قوات الطوارىء ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها . وفتواها بصدد تعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتى أرست مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للمنظمات والسلطات والصلاحيات التى ترتبط بها . عدا العديد من الآراء التى ساهمت فى تأصيل وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (١) .

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ، ابراهيم شحاته ، مقاله عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالمجلة اليونانية للقانون الدولى ص ٣٨ وما بعدها .

(٣) صبيح مسكونى ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلى للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ .

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة فى نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاج اليهم الهيئة من الموظفين • وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة » •

والحقيقة أن هذا النص يعبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولى الحديث • ففى كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنتظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة بمعنى آخر • ويبدو ذلك بوضوح كبير فى حالة الأمم المتحدة اذ أن ممثلى الحكومات يجتمعون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنيةالمقر الرئيسى لقامة الدليل على أن الأمم المتحدة شىء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية •

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد العصبة مجمل النظام الوظيفى الذى أتى به ويتمثل فى اسناد الرئاسة الادارية الى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين • ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام • ويتطلب توضيح المشكلة أن نبحث عن الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره • ثم الدور الذى يؤديه فى خدمة المنظمة الدولية •

اختيار الأمين العام والشروط التي يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة فى المنظمة . لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التى يجب أن توافق عليها الدول الكبرى فى مجلس الأمن مجتمعة • ويكفى — بالمقابلة لذلك — الأغلبية العادية لهذا التعيين فى الجمعية العامة • ولم يحدد الميثاق الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ، رغم أنه اشترط فى موظفى الأمانة العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل » ولا شك فى ضرورة تحقق الشرط الأول فى الأمين العام • أما الشرط الثانى فواضح انه لا يمكن أن يتوافر فى شخص واحد • ومع ذلك فتبعية الأمين العام — وموظفى الأمانة العامة — لدولة ما ، مسألة هامة • ولقد أثارت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية تعرف بمشكلة الولاء • فأول الواجبات التى تلقى على عاتق الموظفين الدوليين هو واجب الولاء للمجتمع الدولى • ولقد عبر عن ذلك دراموند — أول سكرتير لعصبة الأمم بقوله « ان أعضاء السكرتيرية بمجرد تعيينهم ، لا يصبحون خداما للدولة التى هم رعايا لها ، وانما يصبحون مؤقتا خداما فقط لعصبة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » • لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تنتهج سياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الخطيرة للسياسة الدولية • ولقد أثيرت المناقشات حول هذا الاعتبار كلما كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها (١) •

---

(١) تم اختيار السيد تريجفى لى النرويجى الجنسية أول امين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وجددت له لمدة ثلاث سنوات أخرى ، وتم التجديد بدون توصية مجلس الأمن مما دعا الاتحاد السوفيتى الى أن يعلن بطلان هذا التعيين . وقد استقال تريجفى لى من منصبه فى ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه همرشلد فى ١٠ ابريل عام ١٩٥٣ —

وبدت بوضوح بعد مقتل داج همر شلد فى ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو فى خدمة الأمم المتحدة بالكونغو ٠ وقد أوضح أحد المعلقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتى — ويحميه حق الفيتو — لكى يتجنب تعيين خليفة لهمرشلد من بين دول العالم الحر فى أوربا وأمريكا وكل الدول التى تسير فى فلكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى ٠ لذلك فان السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة فى أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند واسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى التى لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة ٠٠ » (١) وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل همر شلد حول الأمين الجديد ٠ واقترح الاتحاد السوفيتى تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظام سماه الترويكا (٢) أو الأمانة الثلاثية ٠ ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يحل محل

ولكنه لقى مصرعه عام ١٩٦١ ٠ وتم تعيين المستر أوثانت من بورما ليشغل مدة همرشلد الباقية ٠ ووافقت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت كأمين عام مؤقت يستمر فى منصبه حتى ١٠ ابريل عام ١٩٦٢ وفى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٦٣ ، وافقت الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أمينا مؤقتا ٠ وفى ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثانت أمينا عاما لمدة اخرى تنتهى فى ديسمبر علم ١٩٧١ ٠ وفى نهاية عام ١٩٧١ تقرر تعيين « كورت فالد هايم » ، وزير خارجية النمسا فى ذلك الوقت أمينا عاما لمدة خمس سنوات تنتهى فى ديسمبر علم ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته فى ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يثر تعيين الأمين العام الحالى — بيرز دى كوليار — مشاكل تذكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ ٠

(١) نقلا عن Bhuinya فى كتابه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ١١٠ ٠

(٢) الترويكا اسطورة روسية تتحدث من فارس كان يجوب حقول الجليد فى روسيا بواسطة ثلاثة جياد ، يراجع فى ذلك بوهونيا ، فى مؤلفه السابق الاشارة اليه ص ١١٠ ٠

نظـــام السكرتير العـــام الواحد ، ثلاثة أشـــخاص يختارون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفـــة • فيجب أن يمثـل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقـــد عارض الغرب هـــذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصـــول الى الاجماع ، وســـتكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقـــد علق الرئيس الراحل كيندى على هـــذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هنـــاك ترويكا حقيقى ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياد ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتـــاج الى قائد واحـــد لكى يكفل عـــدم تشتيتها الى اتجاهات مختلفـــة » •

ومن ثم كان هناك اجماع على اختيار شخص واحـــد ، وتم بالفعل اختيار يوثانت خلفا لهمـــر شلد (١) ، وفالدهايم خلفـــا ليوثانت ، وبيرزدى كوليار خلفا لفالدهايم •

النظـــام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفـــو الأمانة على قـــدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضـــلا عن ذلك ينبغى أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقـــد وجدت صعوبة كبيرة فى التوفيق بين هـــذين الاعتبارين ، وخاصـــة نتيجة للعجلة التى اصطحبت انشاء المنظمـــة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكيين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليـــد الثقافيـــة فى فريق ادارى كفء • والحقيقة أن سكرتير الأمم المتحدة يبذل جهدا كبيرا فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويكمن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحت ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضـــمان توزيع جغرافى قومى

---

(١) يراجع فى اختيار الأمين مقال لبيمان Pyman بعنوان :
The Status of the
Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حـد ما قـد تجعـله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحيـة وخبرة • وبالاضافة الى ذلك فلقد تم تحـديد وظائف المنظمة بنفس نسـبة اسـهام الدول الأعضاء فى ميزانية الأمم المتحدة ، مع التقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصـغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجـد نصوص الميثاق واضحة فى تطلبها الحيـدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصـلية • فالمـادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العـام ولا للموظفـين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيـئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمـل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئـة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصـفة الدولية لمسئوليات الأمين العـام والموظفـين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصـل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة (١) » •

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات توصـية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عنـد الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتبـاط بوطن المرء لا يكون نظـرة

(1) W. Jenks, Some problems of an international civil. Service, public administration, Review p. 95.

دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم عن التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . أن النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعادة ، بحاجات وانفعالات ، وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ومساس به » .

وظائف وسلطات الأمين العام

١ — الوظيفة الادارية والفنية :

للأمين العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة الأولى ادارية وفنية ، والثانية سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى قررت المادة ٩٨ أن الأمين العام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المادة ٩٩ بقولها « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفة الأولى يقوم الأمين العام بتسيير مختلف الشئون الادارية والمالية المتعلقة بفروع الأمم المتحدة . فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

---

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الاشارة اليه من نظام السكرتارية العامة ، ص١٤٠ .

المؤقت لها ، ويخطر بموعد افتتاح الدورات ومكانها ، ويحضر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على محاضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبقها ويبلغها للدول ، ويقوم بتحضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لاقراره .

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى . ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات . على أن أهم اختصاصاته الادارية يتمثل فى الدراسات والتقارير التى يعدها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوى الذى يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفنى ومختلف البرامج التى تقوم بها الأمم المتحدة فى الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والادارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تنطوى على تأثير كبير على الأجهزة التى تقدم لها ، ذلك « ان اعداد هذه الوثائق يحمل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى اصدار القرارات على نحو خاص » .

ولقد إعترفت بهذه القدرة اللجنة التحضيرية التى كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ فى عام ١٩٤٦ بقبولها .. بينما بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها فى يد الفروع التمثيلية للمنظمة ، الا أن المهمة الرئيسية فى اعداد الحجج التى تقوم عليها هذه القرارات ، وفى تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستتوقف الى حد كبير على السكرتارية .

٢ — الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهى فى الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الادارى الأعلى . ولقد قلنا ان أساس منحها له هو المادة ٩٩ التى تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

السلم والأمن • فهذا النص يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء — بما فيها الدول الكبرى — على أن يكون للأمين العام المتطلبة لاختصاصات سياسية محددة •

ولقد كان هناك اتجاه فى بعض أروقة الأمم المتحدة — فى مرحلة مبكرة من مراحل الاعداد للميثاق — حول ما اذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمسائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عام يتولى المسائل الادارية • ولكن هذا الاقتراح أسقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذى وظيفة مزدوجة يربط بين اختصاصات كل من هاتين الوظيفتين — على افتراض أن السكرتير العام ينبغى أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى• ولذا نجد العناصر التى تمكنه من تأدية وظيفته السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فاذا كان له حق حضور جلسات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة فى أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أهمية حقه فى تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، فى أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه فى مختلف المسائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسع سكرتاريو المنظمة الدولية فى تفسير النصوص التى تقرر اختصاصهم (١) فلقد أعطى أول سكرتير عام للأمم المتحدة — تريجفى لى — لنفسه الحق فى الوقوف أمام العالم على أنه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسم المصلحة

---

(١) يراجع فى ذلك :
Ch. Winchmore, The Secretariat, Retrospoct and prospect, International organization, 1659, p. 6224.

العالمية ، والحــق فى الجلوس فى المفاوضــات مع الدول والوكالات الدولية الأخــرى باعتبــاره رئيس الأمم المتحــدة والممثل الرسمى لمصالحها التنظيمية • وقد جعل من تقريره السنوى نوعا من خطاب افتتاح الدورة البرلمــانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الاقتراح والتقييم • ووجد نفسه المــالك الحائز لنفوذ هام بواسطة السلطــة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة فى صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للاشراف على الأعمال الجــارية للهيئات التى تتفاوت من هيــئات الاشراف على الهــدنة الى لجــان المعونة الفنية • وأصبح المنسق الرئيسى للتنظيم العالمى وشخصا له مركز من المراكز الرئيســية كمستشــار ، وضابط اتصــال ، وموثق فى نظام الدبلوماسية الدولية القــديم (١) •

على أنه يبــدو أن (تريجفى لى) كان مشــغولا الى حــد ما بالتنظيــم الادارى للســكرتارية ، لذلك فبعــد أن تولى همرشــلد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ فى تطوير وظيفته السياسية بصــورة أوسع • فلقــد بدأ همر شلديحس بأنه جهــاز سياسى مســتقل ، لا يســتهدف الحلول محــل مجلس الأمن أو الجمعيــة العــامة فى اختصاصاتهما ، وانما يعتقد بأنه اذا فشلت هذه الأجهزة السياسية فى تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فان مســئولياته تتضاعف • انه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمــل (٢) • هكذا وجدناه يعلن عام ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن فى اتخاذ قرار بشــأن الأزمة فى لبنان — أن الأمم المتحــدة لابد أن تمارس

---

(١) كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص٢٩٢ ، بوهينا ، منظمة الامم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ .

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the U. N. Carnegie Endowment, New York 1954.

وفى نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ٢١ •

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة — بناء على طلبه — بأن يجرى ترتيبات عمليـة تساعد على تحقيق أهـداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبيـة منهـا » .

ولقـد اتسـع نطـاق عمل الأمين العـام وأمانته بعد ازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية فى حجم الأنشطة ، ولكن أيضا كاستجابة لحاجة دول العالم فى أن تلقى على عاتق المنظمات الدوليـة تحقيق العـديد من الأغراض الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية . ولقد ترك ذلك أثرا واضـحا على تطـور العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) .

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمـم المتحـدة — حمـاية للصـفة الدوليـة التى يتمتع بها موظفو المنظمة — الأمم المتحدة — الى اقرار إتفاقيـة مع الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفى الأمم المتحدة . وتقضى هـذه الاتفاقية بتمتع الأمين العـام ، والأمناء المساعدين بكافة الحصـانات والامتيازات الدبلوماسـية ، وبالحصانات المقـررة فى اتفاقية حصانات الأمم المتحـدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين يحددهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما يصـدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المـالية ، فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التى يتقاضونها من المنظمة . ويعفون كذلك من أداء الخـدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة ، وتسجيل الأجانب . ولقد أنشئت المحـكمة الادارية للأمم المتحـدة للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفى الوكالات المتخصصـة بها والفصل فى القضايا التى يرفعونها ضد الأمم المتحـدة أو ضـد

---

(١) مقال ونشمور عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولى ، ص٦٢٣.

الوكالات ، واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالغاء القرارات الباطلة والتعويض عنها • والمحكمة الادارية تعتبر فرعا مستقلا من فروع المنظمة ، وقد أفتت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) •

ونظرا لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وفق شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية • والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين العام للامم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة اعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تجيز أو ترفض الطلب ، فاذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) •

---

(١) يراجع حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ •

(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ • ومحمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٨ •

الفصل الثـالث

تطـور أجهزة الأمم المتحـدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التى صارت تعرض عليها ، وبسبب دقـة العـديد من هـذه المسائل الأمر الذى يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لمتابعتها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلى :

١ ــ انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منهـا هو المعنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ ــ انها تعمل فى استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وان ارتبطت غالبـا بالجهازين الرئيسين بشكل أو آخر ، أعنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

٣ ــ ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، فى حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحـدة فى قبرص أو فى لبنـان •

٤ ــ ان هـذه الهيـئات والأجهزة قد أسدت خـدمات جمـة للانسانية سواء فى المجال العسكرى أو الوظيفى حيث أدت الى ابرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صـيانة السلم والأمن الدولى ورعاية احترام حقوق الانسان وحرياته •

تقسيم الأجهزة الجـديدة :

يمكن تقسيم هـذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيسـية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجـه

الخصوص ويهتم الثانى بمسائل التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية ،
أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام •

أولا : الأجهــزة العســكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة فى مجلس الأمن أساسا ، والجمعية العامة فى بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم فى المناطق المتوترة فى العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم فى قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، البعثة المدينــة والعسكرية للأمم المتحدة فى الكنغو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة فى لبنــــان •

ثانيا — الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهى أكثر الأجهزة الجــديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة التجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمى ، برنامج الأمم المتحــدة للتنمية UNDP ، منظمة الأم المتحدة للانماء الصناعى UNIDO برنامج الأمم المتحــدة للبيئة UNBP ، مجلس الغــذاء العالمى WFC ويمكن أن ندخل فى هــذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU اذ أنهــا تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بادارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجــوع فى العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج فى هذه الأجهزة معهــد الأمم المتحــدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسئولين الوطنيين للعمل فى مجــالات التعاون الدولى •

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « اليكتاد » ، أهمية بالغة فى النشاط الذى يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادى دولى جديد يراعى مصالح الدول النــامية أساسا ويزيل الآلية الضــارة بهــا من التجارة الدولية ، كذلك تقــوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر فى تقــديم المعونات الفنية والمــالية للدول النامية •

ثالثا ــ الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهى أجهزة عديدة بدورها ، تضطلع بنشاط ملحوظ فى سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين UNIHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية .

الفصـل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها في الأمم المتحدة

تأخـذ منظمة الأمم المتحـدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلى الدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا فى شـئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما ينمشى مع مصالحهم • فمن الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى grand debate بين ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان المجتمع الدولى . فهـو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكالمـة • ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقـة فى العصر الذى نعيش فيه ، واجتماع ممثلى الدول فى صعيد واحـد يفعل شيئا أكثر من الرمز لسكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصـورة كاملة عن حالة العـالم ، واهتماماته ومشـاكله « انه ينـير الوعى بالقوة والعزلة ، بالمطامح والمخاوف ودواعى القـلق ، بالتغيرات وأسـباب الجمـود والتعنت ، وبالمثـل العليا والاهتمامات التى تشكل المشاكل الدوليـة للعصر ، ثم تدل على المسـائل الكبرى التى سينمخض عنها المستقبل ، وبالاختصار فانه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » • ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتهـا ، الا أن قيمتها بالكامل ترجع فى جزء كبير منها الى ما يمكن أن تنتهى اليـه » • وقـد عرف التنظيم الدولى وسيلتى التوصـيات واصـدار القرارات ينهى بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل الى ذلك فى الأمم المتحـدة ، وما هى القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقتضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول فى مختلف هيئات الأمم المتحـدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحـدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات فى النهاية •

المبحث الأول

تمثيل الدول فى الأمم المتحـدة

١ ـ قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل :

ورث المجتمع الدولى قاعدة تقليـدية كان يقوم عليها تمثيل الدول فى مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هى قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل . وهذه القاعدة تتفرع عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة فى المجال الخارجى يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيـل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتـع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخـرى . وقـد طبقت هـذه القاعدة على التنظيم الدولى منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحـدة بها بصـفة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسى فيه . وهو الجمعية العـامة . فلقد نصت المـادة التاسـعة على أنه « ١ ـ تتـألف الجمعية العـامة من جميع أعضـاء الأمم المتحدة » . « ٢ ـ لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة » . أما بالنسـبة للفروع الأخرى للمنظمة الدولية فان الميثاق راعى اعتبارات عـديدة فى تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقـة تمثيل الدول فى المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وفى محكمة العدل الدولية ، لا تخل بمبـدأ المساواة بين الدول فى التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ٢٧ عضـواً (١) تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجـدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمـل على مراعاة التوزيع الجغرافى العـادل فى هـذا الانتخاب . وكذلك الشأن فى قضاة محكمة العـدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

---

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضوا فقط حتى ١٧ ديسمبر سـنة ١٩٦٣ ، اذ وافقت الجمعية العـامة على تعديل الميثاق بزيادة الاعضـاء الى ٢٧ عضوا وقـد دخل التعديل فى دور التنفيـذ فى ٣١ أغسطس عـام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العـامة أعضاء المجلس ، وتنص المـادة ٦١/١ على ان « ينتخب تسـعة من اعضاء المجلس كل سنة لمـدة ثلاث سنوات ، ويجوز ان يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العـامة ومجلس الأمن بنـاء على ترشيحات الشعب الأهلية التى تعينها الحـكومات المختلفة ، ومن قائمة يعـدها السكرتير العام للأمم المتحـدة ، تجمع أسماء كل المرشحين • وعدد قضـاة المحكمـة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضـو واحـد من رعايا دولة بعينها (المـادة ٣) من النظـام الأساسى للمحكمة ، وقـد أوضح النظام الأساسى للمحكمة طريقة انتخاب هيئـة المحكمة • والقواعد التى تتبع بهـذا الشأن (١) •

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وانما رسمت قواعد مشتركة للتمثيـل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهى لم تخـل بقواعد المساواة •

٢ — حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يساير هذا السبيل حتى النهاية • فلقد جاء فى الجهاز الرئيسى للمنظمة — مجلس الأمن — بقاعدة مخالفة • كما أنه لم يراع قاعدة المساواة فى التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الوصـاية • فلقـد جاءت المـادة ٢٣ من الميثاق تقول (١ — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحـدة ، وتكون جمهـورية الصـين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفيتية • والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضـاء دائمين فيـه • وتنتخب الجمعية العـامة عشره أعضاء آخرين (٢) ، من الأمم المتحـدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس • ويراعى فى ذلك

---

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ •

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد الى عشرة بمقتضى التعديل الذى أجرى عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا فى ٣١ اغسطس ١٩٦٥ .. ولمواجهة هـذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المـادة ٢٣ بعد تعديلهـا على أنه : « فى أول انتخاب للأعضـاء غير الدائمين بعد زيادة عدد أعضـاء مجلس الأمن من أحد عشر عضوا الى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنـان من الأعضاء الأربعـة الاضافيين لمـدة سنة واحدة » .

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة • والعضو الذى انتهت مدته لا يجوز اعادة انتخابه على الفور • ويكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة فى التمثيل . اد عين خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وأن ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كبيرة فى الفقه والعمل الدوليين • وتجرى المقارنة دائما بين هذا النص والنص الذى تم اقراره فى عهد العصبة (نص المادة ٤) فلقد جاء نص العصبة يقول :

١ـ يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين والدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين فى العصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة من وقت لآخر وفقا لتقديرها .

٢ ـ للمجلس أن يعين ـ بموافقة أغلبية الجمعية ـ أعضاء اضافيين من العصبة يكون مندوبوهم أعضاء فى المجلس على نحو دائم • وللمجلس ـ بشرط الحصول على موافقة مماثلة ـ أن يزيد عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل فى المجلس » •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجعلا لبعضها الحق فى التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل فى تبرير ذلك (١) انه من الضرورى أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

---

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى فى وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٩ ، وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ .

ولا شك أن الدول الكبرى — دون غيرها — هي القادرة على تحمل مسئولية السهر على استتباب السلم والأمن الدوليين واعادته الى نصابه اذا ما أخل به . ومن ثم تقتضى طبيعة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل اليه الهيمنة على تحقيق السلم والامن الدوليين (١) ..

ومع ذلك فيبدو نص عهد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن . ذلك أن الميثاق قد ذكر الدول الكبرى بأسمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالما ثابتا لا يتحرك . مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير الى أنه لا يوجد شىء ثابت . وان كل شىء يتحرك . ماذا لو قلت موارد احدى الدول الكبرى وقدراتها بحيث صارت دولة وسيطة ؟ . وماذا لو حدث العكس وصارت احدى الدول فى مصاف الدول الكبرى . ان اليابان والمانيا ليستا من الدول الدائمة فى مجلس الأمن . ومع ذلك فالدلائل تشير الى صعود هاتين الدولتين الى مصاف الدول الكبرى . بل ان امكانياتها قد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا . وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات . فيلزم لسريان أى تعديل على الميثاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضاء ومن بينها الدول الدائمة .. ولسنا فى حاجة الى ايضاح أن نقول ماذا عساه يكون موقف هذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضاء الدائمين أو انقاصهم . أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا . فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحددهم بالاسم . كما أجاز تعيين أعضاء آخرين دائمين بالمجلس .

---

(١) من المسائل ذات الاهمية الكبرى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى — رغم أن نصوص الميثاق لم تفرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، الا ان العمل جرى على انتخاب هذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقرير الدول بقيمة المسئوليات التى تقع على عاتق هذه الدول فى الشئون الدولية . يراجع فى هذا المعنى حسن الجلبى مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ .

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد نص العصبة كذلك أفضـل . فالميثاق جعل هذا العدد ثابتا ، لذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس ، مع أن عددها قد يزيد في المستقبل . ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ حاز أغلبية ثلثي الأعضاء . وصدق عليه العدد المطلوب للنفاذ ، ومن ثم عدل نصوص الميثاق . ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير الدائمة من ست الى عشر دول . كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول الآسيو أفريقية خمسة أعضاء . ويمثل عضوان دول غرب أوربا ، الشرقية . وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . ومع ذلك فيبقى العيب الرئيسي الذى لم يسمح بزيادة العدد في المستقبل دون الالتجاء الى اجراء التعديل في الميثاق نفسه . الأمر الذى تصادفه صعوبات عديدة . أما نص العصبة . فقد سمح بامكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل الميثاق نفسه .

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من الأعضاء :

— أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، ثم من لا يقوم بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول الخمس الكبرى . والواقع انه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدير أقاليم خاضعة للوصاية هي الولايات المتحدة الأمريكية وهي تدير جزر المحيط الهادى الاقليم الوحيد الباقي تحت الوصاية . وهكذا نجد أن أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هي الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن .

٢ ــ أعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين : الأعضاء الذين يقومون بادارة الأقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين لا يتولون ادارة هذه الأقاليم . ولما كان الذى يقوم بالادارة دولة واحدة ، فان الجمعية العامة لا تنتخب الى أعضاء فى الوقت الحاضر ، اذيوجد أربعة أعضاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية .

المبحث الثـانى

التصويت فى الأمم المتحـدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وان أخذ بقاعدة الأغلبيـة فى معظم المسائل ، سواء أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العـامة نجـد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبيـة ثلثى الأعضـاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصـدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المـائة زائد واحد . وقـد حدد الميثاق المسائل الهـامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضـاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضـوية ، والمسائل الخاصة بالوصـاية ، وبالميزانيـة (المـادة ٢/٢٨) .

وتحسب الأغلبيـة على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عـدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صـدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصـدر قرارات المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المـادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثـاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجـده يضـع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفـردة الحق فى الاعتراض على أى قـرار يصـدره المجلس فى المسائل الموضـوعية

---

(١) يراجع حصرا لهـذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

بتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم مجتمعة ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التى يكفى لصدورها موافقة أغلبية تسعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المادة ٢٦/١ من الميثاق) على نحو ما تطلب الميثاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المادة ٢٦/٢) .

ولقد سبق أن ذكرت أن حق الاعتراض قد آثار العديد من الدراسات والمناقشات سواء عند اقراره فى مؤتمر سان فرانسسكو أم فيما بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف . وهو ما نفعله فى الفقرات الآتية :

أولا : الاعتبارات التى يقوم عليها حق الاعتراض

١ ــ سلطة تتمشى مع المسئولية الدولية :

قيل ان الاتحاد السوفيتى هو الذى صاغ الاقتراحات الخاصة بوضع حق الفيتو فى الميثاق ، وصمم فى المؤتمرات التى سبقت مؤتمر سان فرانسسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى اقتنعت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له فى مؤتمر يالتا .

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكى الذى لعب دورا كبيرا فى صياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضمن فى المشروع بادىء ذى بدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بهذا الحق (١) .

نرى من ذلك أن حق الفيتو ظفر بالتأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى فى حملتهم الناجحة لجعل الاعتراف الدستورى

---

(1) L. Goodrich, The united nations security council, International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم الخاص شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (١) .

ولقد كتب أحد الفقهاء الروس (٢) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحـدا من أهـم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأســاس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر الهامة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقاة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هـذه التبعات . وأولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صـمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحـدة بالتزامات تفتقر الى السلطـة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هـذا الهدف التمثيل الدائم لهـذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدوليـة تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

---

(١) يذكر كلود أن الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والغرب ثار حـول نقطة واحدة هى مدى استعمال هـذا الحق ، وقد كان من رايه ان يمـد نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنـه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الأخرى . النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو مورزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الاشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important Features of U. N. the Foundation stone of the orginsation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Scurity Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the onry correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هـذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجـاح الأمم المتحدة ، اذا قامت احدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه أن يخلق موقفا يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقـوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالميـة ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذه كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذه منظمة دولية(١).

ولا شـك أن لتلك الحجـة وزنها . ولكننا نـرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت فى اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية ، لتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبى المتمثل فى قوة الرأى العام العالمى من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيهما ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضـدها ، بعد أن منع الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

---

(١) Shuman, The conmonwealth of Man, p. 373.

ويراجع حافظ غانم فى كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يعرقل صدور قرارات لها اهميتها لصالح السـلام ، الا انه قد يؤدى من ناحية أخرى الى منـع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر » . ويقول فى موضـع آخـر « ان الفكرة التى كانت سائدة فى دومبارتون أوكس وفى سـان فرانسسكو هى أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، واتفاقهـا هـو الضمان الاساسى لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا القيت التبعـات الرئيسية الخاصة بحفظ الامن الدولى على عاتق مجلس الأمن ، وشـكل هـذا المجلس ، ونظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التى كان من المفهوم أن يسـتمر تعاونها واتحادها الذى ادى الى كسب الحرب الثانية والى انشاء الامم المتحـدة . وتقول عائشة راتب « ان التسرع فى استخدام القـوة ضد دولة كبرى . أمـر يصعب تقبله . فالاجماع فى مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حـدين ، يحمى الدول الكبرى فى مواجهة بعضها البعض ، ثم يحميها كجماعة من حكم الأغلبيـة » التنظيم الدولى ، الكتاب الاول ص ١٤٨ .

٣ ـ الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهنـاك حجة ثالثـة تساق بهـذا الشـأن ، وهو أن المسـاواة القانونية بين الدول لا تقترن بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة للتمثيل النسبى بحيث تتناسب الأصوات المعطـاة للدولة مع امكانياتها الفعلية • ولقد قلنا من قبل ان الأوضاع السائدة فى النظام الدولى تعطى الدول الكبرى ــ فى داخل المنظمات أو خارجها ــ القيمة التى تساوى وزنها الدولى وليس هنـاك بذلك أى مسوغ فى رأينـا لقيام حق الاعتراض • وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول الكبرى لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهـذا الحـق لكى يدافع عن النظامين السائدين فى المجتمع الدولى ــ الرأسمالى أو الشيوعى ــ ضد الأغلبية العـددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كسـلاح تدافع به الأقلية الحائزة للقـوة ضد سلاح الأغلبيـة ، كل هـذه الاعتبارات لا تستدعى فى نظرنا الابقاء على هـذا الحـق • ذلك أن الاتحـاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقليـه تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجـد الاتحاد السوفيتى يستعمل هـذا الحق فى الفترة الأخيرة • كما أنه أمكن للمنظمه الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين فى كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هـذا الاجراء • ولا شـك أنه كان لقـرار التدخل فى كوريا قيمته • ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمـل كسلطـة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطـأة الواقع • وليس من المحتم أن يقترن عملها بقيـام حرب عالميـة • ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهـدف فى كثير من الحـالات • ومما يؤيد دعوانا ما نراه فى العمل • فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة فى فترة ليست قصيرة فى عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لامكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصـة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) • من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانونى ، ويؤدى الى اضعاف المنظمة الدولية ، وينبغى تعديل الميثاق بالتخلص منه •

ثانيا : حدود حـــق الاعتراض :

استشعرت الدول الكبرى وهى تضع الأسس الأولى التى ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التى يستعمل فيها حـــق الاعتراض • ولقد تم الاتفاق على أن هـــذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية • كما اتفقت الدول على اقرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصـــما وحكما فى نفس الوقت ، وعلى ذلك ففى المسائل المتصلة بتمـــوية المنازعات بين الدول تسوية سلميـــة اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طـــرفا فى النزاع ، ويقتضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائيـــة من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى •

---

(١) يهاجم العـــديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مجافاته لفكرة المساواة فى السيادة نذكر منهم Maclver. Kelsen ، فهنـــاك تعارض فى رأيهم بين قاعدة اجمـــاع الدول الخمس الدائمـــة فى المجلس ومبـــدأ المساواة ، ويذهب كلسن الى أبعد من ذلك فيقرر أن قرارات مجلس الأمن تعـــد باطلة ، لأن تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبـــدأ السيادة المنصوص عليـــه فى المبادىء التى يجب أن تراعيها الأمم المتحدة .

ويقـــول Bhuinya فى مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٨٧ ان استبعاد حق الفيتو هو الذى يمكن ان يعطى فقط معنى لمبـــدأ السيادة المنصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريش ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذى يبدو ان معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشـــائع ان يوضع عدد الاعتراضات فى قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منهـــا هى ان الاستعمال التعسفى للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .

« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله الســـابق الاشارة اليه بعنـــوان « مجلس أمن المنظمـــة الدوليـــة بمجلة التنظيم الدولى ، عام ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعيه يجوز استعمال حق الاعتراض بصددها ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق • ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحا فى مؤتمر سان فرانسسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها فى المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هى تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس فى غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس ، وقد استقر العمل فى مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة فى جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية • على أن الفصل فى كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يعد بذاته مسألة موضوعية ، ومن ثم يمكن لأى عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحول دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض ، واذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى فى فقه القانون الدولى بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ص ١٢٧ •

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخـرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية •

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية فى بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقـد مؤتمر لتعـديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسـعة من أعضـاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخـاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس » •

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يضـع الميثاق معيارا للتفـرقة بين ما يعد نزاعا وما يعـد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكييف المسألة ، ويعتبر قراره بهـذا التكييف من قبيل المسائل الموضوعية التى يجوز فيهـا استعمال حق الاعتراض • ولقد فشـل العمل فى الأمم المتحـدة فى وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعـد موقفا ، وما يعـد نزاعا (٢) ،

---

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من راى المملكة المتحدة انه لايمكن لأى دولة — حتى ولو كانت عضوا دائما — ان تصوت فى قضيتها الخاصة . اما روسيا فلقد كان من رأيها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهـام ، ولا يمكن ان يضـمن الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق . ومع ذلك فلقد اقتنـع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت فى اجتماع يالتا ، جودريش ، مقـاله عن مجلس الأمن ، سابق الاشارة اليه ص ٢٨٠ .

(٢) من المقرر أن ادعاء دولة ما ، لأمر على دولة انكرته ، يجعلهـا طرفا فى نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصـومة ، فى حين أن الموقف هو حالة عامة تنطوى على مشكلات سياسية تتصل بعموم المجتمع الدولى اكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات . ولقد حاولت الجمعية الصـغرى ان تسهم فى حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا فى هـذه الحالات : الاتفاق بين أطراف معينة على وجود نـزاع ، ادعاء دولة بان دولة أو دولا اخرى خرقت التزاماتها الدولية أو اتت عمـلا

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المنازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا • ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ • وامتنعت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق كورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ • ومع ذلك فمن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول ان المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك الى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة فى تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن ، نزاعا أو موقفا ، مسألة اجرائية أم مسألة موضوعية • وتستطيع دولة واحدة منها أن تشل عمل المجلس فى أى من هذه المسائل اذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأمر يشكل نزاعا وليس موقفا • ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التى وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذى تتمتع به الدول الكبرى (١) •

أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت (٢) :

استقر الرأى على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدى الى

=

يهدد السلم أو الأمن الدولى ، وانكار الدولة أو الدول المشكو فى حقها هذا الادعاء وادعاء دولة بأن دولة اخرى اخلت بحقوق دولة ثالثة ، واقرت الدولة الأخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادى الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) يراجع فى هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) يراجع كوليارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨٢ ؛ والمراجع المشار اليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٣ ، ١٦٤ .

القـول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هى تتطلب أصـوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيـل التغلب على تلك المشكلة التى هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : أثر مباشرة حق الاعتراض :

اذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضـه على قـرار ما ، امتنع على المجلس المضى فى الاقتراع عليه ، فاذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضـو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع فى المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتى حق المجلس فى مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع فى جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغى التعويل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يمنـع اتخـاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حـق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذى سـيطر على الدول الصـغرى فى مؤتمر سان فرنسسكو من جـراء تقرير حـق الاعتراض ، ورغـم المحاولات العديدة التى بذلتها للحـد منه أو تقييـده الا أنهـا على ما رأينا فشلت فى أن تصل الى أية نتيجة واقـد هـدد ممثل الولايات المتحـدة فى المؤتمـر بأنه اذا لم يتقـرر هـذا الحـق فان مؤتمـه لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهـذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثـال قرار الجمعية العـامة الصـادر فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد فى استعمال هـذا الحـق • وفى عام

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ١٩٢ .

(٢) جود سيد ، طبيعة ووظيفة المنظمـة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٧ .

١٩٤٧ ، أحالت الجمعية العامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العامة التى أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ • ولقد رأت هذه اللجنة أن تقييد حق الاعتراض يتأتى بالوسائل الآتية :

١ — التوسع فى المقصود بالأعمال الاجرائية ، واضافة مسائل أخرى غير تلك التى نصت عليها الدول الكبرى فى تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسسكو •

٢ — الاكتفاء بصدور القرارات بأغلبية سبعة ما من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) •

٣ — على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance.
مع الأخذ فى الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولى •

٤ — لا ينبغى استعمال حق الاعتراض فى المسائل الجديدة التى تسند الى مجلس الأمن بمقتضى اتفاقات خاصة •

ومع ذلك فلقد رفضت الدول الكبرى أى تعديل فى نظام التصويت • وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التى مارست حق الاعتراض ، هى

(١) المفروض أن تكون الأغلبية تسعة أعضاء ، بعد التعديل الذى جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد أعضاء المجلس ، وزاد فى النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس بجعلها تسعة بدلا من سبعة .

(٢) يراجع فى التفاصيل جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها .

الاتحـــاد السوفيتى • ومع ذلك فلقد تم ذلك فى ظـــل ظـــروف كانت تقتضى أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغربيـــة السائدة فى مجلس الأمن • وقد تعرضـــنا من قبل لموقفـــه بشأن الأعضاء الجـــدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه أكثر من كونه يعترض على دخـــول دول جديدة فى المنظـــمة • كذلك اتخـــذه لمناصرة الدول الجديدة ، فى قضاياها ضـــد الدول الاستعمارية ، كموقفه فى الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصـــادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور فى قنـــــاة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتى لم يعد على معارضته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بعد أن دخلت الصين الشعبية فى المنظمة الدولية ، كعضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدى الى اعادة تقييم الموقف بأكمله فى الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يخف كثيرا عن ذى قبل ، بعد أن خفت حـــدة الحـــرب البـــاردة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـــدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغى أن يحجب الجهود التى يجب أن تبذل لتحقيق أحـــد هدفين اما الغـــاء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا انه يعد عقبة امام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط يتطبق عليهما وصف الدولة الكبرى هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى •

المبحث الثـــالث
القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدوليـــة ، تنهى مداولاتها باصـــدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصـــيات وتصريحـــات ، واتفاقات ، وقرارات ملزمة (١) .

وقـــد تثور صعوبة فى التمييز بين التوصيات . ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التى تلتزم الدول بتنفيذها .

ومع ذلك فالذى يوضـــح المشـــكلة أن ننظر الى الجهـــه التى أصدرت القرار . فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات . وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهى تتمتع بسلطة اتخاذ القـــرارات فى بعض الأحيـــان (٢) .

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثـــاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجمـــاعى ، وتنظيم التسليح ، ومن ثم فقـــراراته فى هـــذا الشـــأن لهـــا قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها . ولقـــد رأينـــا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته . وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وســـيلة التوصيات عنـــد تطبيق الفصـــل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية .

على أن الذى يثـــور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضـــاع الداخلية . وهى اصدار التوصيات بشأن قبـــول الأعضاء الجـــدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية . النصوص تجعـــل سلطة اصـــدار القرارات فى هـــذا الشأن للجمعية

---

(١) يراجع ما سبق ص ١٣٨ وما بعدها .
(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق .

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فما هى قيمة هذه التوصيات ؟ الواقع أن العمل جرى على أن التوصية فى هذه الحالات ملزمة ولقد رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفتت بأنها ملزمة لكى تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد فى الأمم المتحدة • وأبلغ دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل الموضوعية التى يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها • ولا شك فى أن هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها •

أما الجمعية العامة ، فان اختصاصها فى المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وبتحقيق المنهج الوظيفى ، وكافة اختصاصاتها المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهى تصدر بصفة توصيات • فالجمعية لا تملك اصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلتزم الدول باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل فى نزاع ما بطريقة ملزمة • غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مردها أنها تعبر عن الرأى العام الدولى الذى لم يعد بامكان دولة أن تتجاهله فى الوقت الحاضر ، والا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء عليها •

وفى مقابل ذلك ، وفى ذات المسائل التى يملك مجلس الأمن أصدار التوصيات الى الجمعية العامة بشأنها — وهى المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلى للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق اصدار القرارات التى تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها •

أما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية فانهما يعملان بطريق التوصيات التى يوجهانها الى الجمعية العامة ، وللأخيرة الحق فى أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة •

تبقى محكمة العدل الدولية • وهى تعمل بأسلوبين . الآراء الاستشارية ، وهى غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهى ملزمة على ما رأينا من قبل •

القســـم الثـــانى

الوكـــالات المتخصـــــصة

الفصـــل الأول

الوكالات المتخصصة والقـــانون الدولى للتعاون

المبحث الأول

التعـريف بالقـــانون الدولى للتعـــاون

١ ـ قانون التعايش وقانون التعاون الدوليـــان :

ذكـرنا فى مقدمة هـذه الدراسة أن هيكل العلاقات الدولية قـد تغير بدخول أعضاء جدد فى الأسرة الدولية ، وبتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولى ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشـكل عام (١) •

ولا شـك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التى كانت تستعمل فى النطاق الدولى • وتؤثر تأثيرا كبـيرا على هيكل القـانون الدولى والأساليب الفنيـة التى كانت تسـتخدم عادة فى نطاقه • وقـد أدت هـذه الظـاهرة الى التمييز بين فرعين رئيسيين من فروع القـانون الدولى : الأول ، هو القـانون الدولى للتعـايش ، وهو الذى ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضـها البعض فى سلام دون أن تقوم احدى الدول بالاعتداء على الأخـرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ السـلم فى معناه الشكلى ، أو ما يســمى

---

(١) يراجع ما سبق ص ٥ وما بعدها •

بالسلم السلبى • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهـذا القانون عند حديثنا عن مبادىء الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القـوة فى العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول فى السيادة ومبدأ حظـر التدخل فى شئون الدول الأخرى •

على أنه لم يعـد بالامكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وانما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضـها البعض • لقد تغيرت طبيعة العـلاقات الدولية وزاد الارتبـاط بين الدول الى الحد الذى جعل من التعاون المشـترك بين الدول ، حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادىء القـانون الدولى العـرفى ، وهـذا هو موضـوع القانون الدولى للتعـاون •

٣ ــ الوكالات المتخصصة هى أسلوب تنظيم التعاون الدولى :

ويقوم القانون الدولى للتعـاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول ، ويبحث عن أفضـل الأساليب الكفيلة باشباعها •

ويستعين القانون الدولى للتعاون بالعديد من الوسائل التى ينظم بها هـذا الاشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التى تسهل التبادل التجـارى بين الدول ــ كالاتفاقات التى تحتـوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهى أهم صـور اشـباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الاشباع فى فكرة الاتحادات الدولية ، والتى تطورت فى ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحـدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سـماها ميثاق الأمم المتحـدة •

٣ ــ طبيعة القـانون الدولى للتعاون :

ثار خلاف فى الفقه الدولى عما اذا كان قانون التعـاون الدولى يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض الى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات مجددة فى حقــول التعاون الدولى • ويصعب على ذلك القول باعتباره قانونا (١) • فى حين لتجه البعض الآخر الى أن المــادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثــاق تسمحان بالقــول بوجود التزام دولى يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لإشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التى وردت بالميثاق (٢) •

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التى كلفتها الأمم المتحدة بصياغة مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة الى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضــها البعض بصرف النظر عن الاختلافات فى الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the ditferences in their Political, economic, and social systems.

٤ — عالميــة القانون الدولى للتعــاون :

من المشاكل التى أثيرت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادىء التعاون والصداقة ، مشكلة ما اذا كان الالتزام بالتعــاون الدولى ملزما لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذى جرى فى اللجنة بين مؤيد ومعارض ، فقد أكد النص الذى جاءت به اللجنة أن هــذا التعاون واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما اذا كانت عضوا أم غير عضو فى الأمم المتحدة ، على أساس أن هــذا المبــدأ من المبادىء العرفيــة ، وليس مجرد مبدأ اتفاقى • لقد نص الميثاق على اقامة العــلاقات الدوليــة

(١) Kelsen. The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع أقوال ممثل تشيكوسلوفاكيا فى لجنــة صــياغة مبادىء القانون الدولى للصداقة والتعاون بين الشعوب •
U. N. Coc. A/aC - 61 L 537.

على أسس معينة ، تقضى باحترام المبادىء التى جاء بهـا . واحترام هذه المبادىء يعد شرطا مسبقا لقيام النظام الذى أتى به ، وانصراف أى دولة عن اتبـاع هـذه المبادىء ، من شأنه هـدم هـذا النظام الدولى »(١)

ويتصل بعالميـة هـذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — فى نطاق التعاون بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ذكر النص الذى اقترحته اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعـاون مع بعضـها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات فى أنظمتهـا السياسية والاقتصـادية والاجتماعية .. متجـردة من التمييز بينها على أساس هـذه الاختلافات » .

٥ — ميـادين التعـاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكى تشـمل ، ليس فقط « النطاق السياسى بالمعنى الضيق لهـذه العبارة » ، وانما عدة أنشطة تتضمن جـزءا من المسائل التى كانت تعتبر فى النطـاق الخـاص للدولة (٢) . لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون .. فى مختلف ميادين العـلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على السـلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقـدم الاقتصـادى الدولى ، والرفاهية العـامة للدول » .

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهى تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولى ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلى المتمثل فى منع استخدام القـوة ، وتسوية المنـازعات بالطـرق السلميـة ، وانما أيضا السلم الايجـابى المتمثل فى انشـاء

---

(١) B. Babovic, the Duty of States to coöperate with one another in accordance with the charte, Belgrade, 1972. p. 32655.

(٢) أقوال مندوب غانا بلجنة الصياغة A/ac. 125/5 R. 34.

« الظروف المادية لقيام السلم » وفى بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما دام أن الهدف المبتغى ليس — فى النهاية — إلا التجنب المستمر لأسباب التمييز فى العلم والمرتبط بعدم التكافؤ الاقتصادى والاجتماعى (١) •

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقول التى يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغى من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين • وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، اذ هو الهدف الشامل لكل نظام الأمم المتحدة •

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون الدولى فى نطاق حماية حقوق الانسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الانسانية للجميع وازالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » •

ومع ذلك أولت الدول التعاون الاقتصادى والاجتماعى أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا • لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

---

(١) مقال بابوفيك عن واجب التعاون الدولى طبقا للميثاق ، السابق الاشارة اليه ص ٣٠٧ . وقد اقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد UNCTAD » انه من المبادىء الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وأن التنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغى أن يمثلا الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغى أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلغراد التى انعقدت عام ١٩٦٤ ، ص ٣١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلى الدول فى كل الاجتماعات • وتحدث بعضهم عنها قائلا ان العلاقات السلمية ينبغى أن تقوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فانه ينبغى أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعاون الاقتصادى (١) • ولكن الدول اختلفت فى الطريقة التى يمكن التعبير بها عن ضرورة هذا التعاون • فمثلا ، ركزت الدول النامية على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعاون الدولى ينبغى أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادى ، مع التمسك بمبادىء الاستقلال الاقتصادى بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجدنا الدول الغربية تتجه الى أن تعطى للتعاون مفهوما ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أن تصيغ سياستها الاقتصادية ، وسياستها تجاه أية مساعدة اقتصادية ، تقدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم فى تسهيل النمو الاقتصادى ، التقدم المتوازن فى مستوى الدخول على نطاق العالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبما يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لها وضمان حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ولقد أحس العديد من ممثلى الدول المتخلفة نفسها بضرورة ضمان المساعدات التى تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنة • وعلى هذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنية والثقافية والتجارية على أساس مبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم

---

(١) أقوال ممثلى تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC./125. 34 ويعلق أحد الفقهاء على ذلك قائلا أنه نتيجة للظروف الاقتصادية المعقدة التى سادت العالم فى فترة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة ، فلقد شغلت سياسة التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية بال الدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت فى كافة الاجتماعات أفكار عن التعاون فى مختلف المجالات فان ذلك يعنى على الخصوص الحقل الاقتصادى • مقال بابوفيك السابق الاشارة اليه ص ٣١٣ •

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعـاون فى كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصـة الى الحاجة الى التعـاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية • وعلى هذا جاء نص الفقـرة الثالثة يقول : « أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية ، فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنيـة والتجارية ، وفقـا لمبـدأ المساواة فى السيادة ، وعدم التدخل » •

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون فى هـذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافى والتعليمى الدولى ، ولتحقيق النمـو الاقتصادى على مدى العـالم كلـه ، وعلى الخصوص فى نطاق الدول المتخلفـة •

وألزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تتخـذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هـذه الأهداف • ولا شـك فى أنه من أهم التـدابير المشتركة التى يمكن أن تتخذ بهـذا الشأن • هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) •

المبحث الثـانى

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولى

١ — الاتحادات الدوليـة :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هى أهم الأدوات التنظيميه التى تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولى ، تلك المنظمات التى وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية فى شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعـاون الدولى ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل •

---

(١) اقوال ممثل الهند باللجنة : U. N. Doc. A/AC. 125/L. 28.

٢ ــ اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدوليــة :

كان التعـــاون الدولى فى مختلف مجالات الأنشـــطة البشرية من الأهداف التى ابتغتها عصـــبة الأمم ، انطلاقا من النظـــرية الوظيفية التى رأت فى قيام التنظيم الدولى بهـــذه الأنشـــطة تهيئة الاحوال اللازمة لوجود سلم دولى حقيقى على ما رأينا من قبل • لذا كان من الطبيعى أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصـــل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جـــزء لا يتجـــزأ من التنظيم الدولى العالمى ، وأن تعمل على التنسيق بين أ حه نة اناـــا المختلف •

وقد سبق أن ألمحنا الى قيـــام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحا ملحوظا فيـــه ، عوضـــها عن الفشـــل فى الأنشطة السياسية • وقد قدمت هـــذه اللجنة تقـــريرا عام ١٩٣٩ ، وضمنته عدة توصيات من بينها ضرورة انتقـــال السلطات الوظيفيـــة للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لاتطغى ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشـــاء منظمات مستقلة تعمل فى مختلف النـــواحى الانسانية ، تحت اشراف العصبة •

ومع أن هـــذه التوصيات ظهرت متأخرة ــ عام ١٩٣٩ ... بحيث تعـــذر على العصبة أن تفيد منها ، فان البعض يرى أن النجاح الذى أحرزته المنظمات المتخصصة فى ظلها ، كان التعـــويض الرئيسى لفشلها فى الميدان السياسى ، كما أن كشـــفها لامكانيات التعـــاون الدولى فى نواح كانت بعيـــدة عن الاهتمام العـــالمى ، الذى كان فى ذلك الوقت سياسيا بالدرجة الأولى ، يمكن اعتبـــاره أعظم اســـهام أسهمت به العصبة فى العـــالم الحديث (١) •

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٥٢٠.
ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء ــ عند وضع عهد العصبة ــ فى جدوى وضع
=

٢ ــ الوكالات المتخصصة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التى شكلتها عصبة الأمم عام١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمر سان فرانسسكو ، فلم تتردد الدول فى ضرورة اقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بناحية من نواحى النشاط غير السياسى ، أو الاقتصادى والاجتماعى فى العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمات الهامة منها وبين الأمم المتحدة •

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالته فى الميثاق، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، والتزام الدول الأعضاء بتحقيقه • وفى نطاق هذا الباب نظم الميثاق كيف تنشأ هذه المنظمات والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ ــ فنجد المادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

= نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفى ، ولم يكن ولسون متحمسا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سمطس صمم على أن تورد بالعهد نصوص المواد من ٢٣ ــ ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفى ، وعلى أساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فأنشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشئون الاقتصادية والتجارية . يراجع فى ذلك مؤلف ووتر ، تاريخ عصبة الأمم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادارية السابقة عليها والتى سيتم انشاؤها فى المستقبل.

اما المادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وابعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وانسانية للرجال والنساء والأطفال . وتحقيقا لهذا يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشئون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة.

٢ — وتبين المـادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة فى الدعوة — « عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة فى هـذا الفصـل.

٣ — كما يحدد الميثاق فى المـادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقـع على عاتق الجمعية العـامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى عاملا تحت اشرافها .

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالنسـبة للوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصـل بينها وبين الأمم المتحـدة (المـادة ٦٣ فقرة ١) ، وتعطيـه سلطـة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تعطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقـديم تقارير له عن عملهـا ، واصـدار التوصيات لهـا (م ٦٣/١) .

وهكذا نستطيع أن نذكـر أن الوكالات المتخصصة تعـاون الأمم المتحـدة فى تحقيق أهدافها فى النطـاق الوظيفى ، أى فى مجـالات الأنشطة غير السياسية .

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهـذا الغرض (١) .

---

(١) سبق أن عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفى كمنهج يتجـه أساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعة يتعين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويعم السلام فى العالم . ولكن ثمة وجهة نظر أخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفى
=

أ ـ طبيعة النشاط الوظيفي للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهـذه النظرة أو تلك ، فان الشيء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية في حياتنا الدولية • وهي تقـوم بتأدية خدمات جوهرية لاتستطيع الدولة بنظامها الحـالي أن تؤديها • ولكي نفهم الدور الذي تؤديه المنظمات المتخصصة في عالم اليوم ينبغي علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء في ميادين نشاطها • فهو يقـوم بتقصي الحقـائق على النطاق الدولي ، واجـراء البحوث الخاصـة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسئولين في الحكومات الوطنية ، وتشجيع وضـع نمـاذج توحيدية ، وتنسـيق البرامج والسياسات الوطنية • وباختصار فان دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنـة للتعاون الدولي لكي تهيىء بعض العنـاصر الجوهرية التي تحتاج اليها تلك الهيئات لكي تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سـوى ذلك فالباقي متروك لكل دولة على حدة لكي تنفـذه بنفسـها •

والنوع الثاني يتولى ادارة مرافق عامة دوليـة بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التي تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافي خارجة عن النطاق الاقليمي للدول المعنية • على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لصلحة الهيئة الدولية • ونجـد مثالا واضحا لذلك في بعض المنظمات

= غاية في حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم اهمية . فالهـدف الرئيسي الأعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قدما بالرقي الاجتماعي ، ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية أوسع .. وحتى المحافظة على السـلام الدولي ، وانقاذ الجنس البشري من ويلات الحرب ، ليست سوى بادرة دوليـة لازمة ، وعلى الرغـم من لزومها فان السلام ليس سوى وسـيلة لغـاية ، وظرف يتعين توافره من قبل ، وشرط لابد منه لاقـرار المقصد النهـائي ، وهو رفاهية العالم . . .

المـــالية الحديثة كصندوق النقد الدولى ، والبنـــك الدولى للانشـــاء والتعمـــير (١) •

٤ ــ ميادين التعاون الدولى فى مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعـــاون الدولى التى تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد • ويشـــهد المجتمع الدولى أنواعا عـــديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطـــور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقـــول جديدة للنشاط الدولى ، تحتاج الى تدعيمها ، وتنظيم الاستفادة بها فى المجال الدولى • وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن فى هـــذا المجـــال •

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقـــد عرف الانسان ــ مع بداية هـــذا القرن المجال الهوائى كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يســـتغله فى تيســـير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وتربط العـــالم بشبكة واسعة من المواصلات التى تجعله يبدو كأنه دولة واحدة • وتعددت الأبحاث العلمية فى هـــذا المجـــال ، الى الحد الذى مكن الانسان أن يتجـــاوز النطاق الهـــوائى ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصـــعد الى مجال الفضـــاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علميـــة فى الفضاء • ويعلم الله مدى التطورات التى سينتهى اليها العلم فى هـــذا المجال • ولقـــد أنشئت منظمة للطـــيران المدنى لتتولى تنسيق نشاط الدول فى هـــذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية فى هذا النطاق ، سيؤدى الى انشاء أكثر من منظمة تعمل فى هذا الحقل •

---

(١) جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحـــدة ، المرجع الســـابق ص ٢٦٧ ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ •

وسنقتصر فى عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التى ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طـريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة •

وسنقوم بتقسيم حقـول التعاون التى تعمل فيها الى الأقســام الآتيــة :

(أ) حقول الاتصالات والنقل • وسندرس فيها منظمة الطـيران المدنى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحـاد البريـد العالمى ، الاتحاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية •

(ب) حقول الشئون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمــل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة•

(جـ) الحقول الاقتصاديه والمــالية ، وسندرس فيها البنك الدولى ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المــالية الدولية)، ثم صندوق النقـد الدولى ، والاتفاقيــة العــامة للتجارة والتعريفــات •

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمــم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية • وسنقتصر على دراسة حقل النشاط ، ومدى ما تحققه للوكالات العاملة فى مجالات للدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول فى شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القــانونى للوكالات •

المبحث الثــالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدوليــة

غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض ، وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشــكل لم يكن يتوقعــه الانسان من قبل • ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود الدولة الواحدة ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة • ولذلك يحتاج هــذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دوليــة تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضه بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولى وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه فى الأزمنة الحديثة • فلقد أنشئت منظمة الطــيران المدنى عام ١٩٤٧ لتحقيق الهــدف فى مجــال المواصــلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكى تحقق هــذا الهدف فى مجال المواصلات البحرية •

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطــائرات اليــوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية ، ولذا فلقد أنشأت اتحاد البريد العــالمى منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تــم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ •

على أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تخترق حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التى لا تخفى على أى شــخص •

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول فى اســتخدام هــــذه الموجات فى المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والمرئية ، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية •

أولا : منظمة الطيران المدنى الدوليــة I C A O (١) :

نشأة المنظمــة :

لقد عنيت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن استطاع الانسان أن ينظم سـير الطـيران ليربط بين مختلف الدول • وكانت اتفاقيــة شـيكاغو التى انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هى المرحـلة التنظيمية التى وصلت الدول اليها حتى الآن • وقد تضمنت هـذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هى تقرير نظـام الطيران الجوى ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران • والمسألة الثانية هى تعهد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصـلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) •

وقد أدخلت عدة تعـديلات هامة على هـذه الاتفاقية فى أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة فى حقل الطيران المدنى •

أهـداف المنظمــة :

١ — توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى :

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التى استهدف بهـا انشاء المنظمة هى توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية فى مختلف الدول • لذا

---

(١) International Civil Aviation organization

(٢) يراجع فى التفاصيل ، ريتر ، القـانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العـام فى وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمـد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العـام ، وأيضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Jula Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تعليق لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٦٩ بعنوان: قانون الفضـاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم الدولية للطيران •

وقد نجحت بالفعل فى اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات •

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللاشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) •

٢ — تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة فى الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة • ومن الأمثلة الهامة فى هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لانشاء نظام لخدمة الأرصاد الجوية •

ومن الأعمال التى تمارسها المنظمة فى هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على انشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها •

٣ — تحقيق سلامة مرفق الطيران المدنى الدولى :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ — حقائق اساسية عن الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة ص ١٢٣ •

٤ — دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلهـا :

وهكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالجمـارك والاجراءات العلميـة وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ — حل المنازعات الدولية فى مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر فى المنازعات التى تقرر اتفاقيات الطـيران بين الدول احالتها اليها ، كما جرت عادة العديد من هـــذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول — فى حالة الخـلاف — الى المنظمة لاعطائهـا تقريرا استشاريا (١) •

٦ — توحيد أسـعار الطيران ومنـع المنافسة غير الملائمة فى هـذا النطـاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التى تقـدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة فى هـذا النطـاق (٢) •

ونظـرا لمسئوليـة المنظمة عن سلامة مرفق الطـيران المدنى ، فانها تختص بالنظر فى أية شكوى تقـدم عن حالات تعريض سـلامة هـذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربيـة والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٣ عندما اعتدت اسرائيـل على طـائرة ركاب ليبية وهى فوق الأراضى المصرية ، وبعد أن قامت المنظمة بتحقيق الشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعـالة ضـد الحكومة الاسرائيلية لعـدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافيـة

---

(١) Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246.

(٢) Sornsen, Manual of Public International law New — York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليهـا من ناحيـة أخـرى •

مقـر المنظمة : مدينـة مونتريال بكنـدا •

اتحـاد شركات الطـيران الدولى IATA (١) :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل فى ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدنى ، ومن ثم فاننا نجـد أن له ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذى توجـد فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك فى عضوية هـذا الاتحاد سبعون شركة دوليـة للطـيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد شركات الطيران ، مع التعـاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص الاتحاد ابرام الاتفاقات فى المسائل الفنية والتجـارية ، ونجـد أنه ولو أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول فى المسائل الفنيـة أو التجارية ، قد أبرمت خارج نطـاق الاتحاد الا أن العديد منهـا قـد أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطـراف أجـريت من خلال الاتحـاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصـة باجراء الدراسات المتصـلة بالمظاهر المـالية للنشاط الجوى مثل التعريفات ، الشروط المـادية للملاحة الجوية ، البريد •• » (٢) •

التعاون بين منظمة الطيران المدنى وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بانشاء مكتب اقليمى لهـا يختص بمنطقة الشرق الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره فى القـاهرة • وتمتد المنطقة التى

---

(١) International air Transport association

(٢) ريتر ، القانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكستان فى الشرق ، ومن ايران والعــراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجــزر افريقيا فى المحيط الهندى جنوبا •

ومهمة المكتب هى أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية للطــيران فى منطقة عمله ، وأن يعــاون الحكومات فى تدبير خــدمات الطيران • وقد أنشأ مركــزا للتدريب على الطيران فى القاهرة بواسطة الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ ـ قيـــام المنظمة :

رغم أن النقل البحرى من أقدم صور النقل التى عرفت فى المجتمع الدولى ، الا أن الاتفاقية التى أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشـئونه لم تبرم الا فى عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها الا فى ١٧ مارس عام ١٩٥٨ عندما صدقت عليها احدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القــانون الدولى يتضمن العديد من التنظيمات التى تحكم الملاحة البحــرية ، فضــلا عن أنه لم تكن هناك تطــورات واســعة المدى فى المــاضى كالمشاهد الآن فى نظــام الملاحة البحرية •

وقد تبنى الدعوة لانشاء هــذه المنظمة المجلس الاقتصــادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ، الذى وجه الدعوة الى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيــه اقرار الاتفاقيــة • ويرجع تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينــة ، فالبعض يرى أن اختصاص ووظائف المنظمة واســعة بالقياس الى العناصر التجــارية لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافيــة لحمــاية مصالح الدول البحرية (٢) •

---

(١) Inter - govermmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٦٣٥ •

٢ ــ وظائف المنظمــة :

١ ــ العمل على سلامة النقل البحرى : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة فى مقــدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير الممكنــة لضــمان السلامة والأمن فى الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايتــه ، وكذا فى مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية .

ونجد أن المنظمة قــد أخذت على عاتقها مسئولية عقــد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دوليــة هامة فى هذا المجال كالاتفاقيــة الخاصة بتأمين السلامة فى البحار عام ١٩٦٠ .

٢ ــ العمل على تلافى التمييز فى المعاملة ، وازالة القيــود التى تضــعها الحكومات فى وجه الملاحة البحــرية . كما تنظر اللجنــة فى الاجراءات أو التغييرات التعسفية التى قد تضعها شركات الملاحة .

٣ ــ تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصــة بالسفن التى تعمل فى نطاق التجــارة الدوليــة .

٤ ــ النظر فى أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها اليها أى جهــاز أو وكالة متخصصة تابعة للامم المتحدة .

٥ ــ وبالجملة تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول فى مختلف المسائل البحــرية ، واقتراح الاتفــاقات الخاصــة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التى تناقش فيها هــذه الاتفاقات (١) .

---

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة .

ثالثا : اتحاد البريد العـالمى UPU (١) :

١ ــ نشأة المنظمة وتطـورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدوليـة الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة . ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقيـة ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها عام ١٩٦٤ فى فيينا . ولقد أخذ هـذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحروب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك منذ كان تنظيمه العام متخلفا ومختلفا عن شـكل المنظمات الأخرى ، لأنـه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته .

٢ ــ أهداف المنظمـة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهـام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها . وتعمل المنظمـة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصـة بهـا ، وأن تتبع تعريفـة بريدية واحدة ، وبالجملة اعتبـار كافة أقاليم الدول الأعضـاء بمثابة اقليم

---

(٢) تم انشاء لجنـة دوليـة للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمـر برن

(١) تم انشاء لجنة دوليـة للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمـر برن المنعقد عام ١٨٧٤ اتحـاد البريد العـالمى وهدفه الرئيسى هو انشـاء « اقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .

Un Seul territoire postal l'echange des Correspondances»

تراجع المـادة الأولى من الاتفاقية المنشئة لهـذا الاتحاد . وراجع ايضا مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٩٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة فى اطاره حـرية تبـادل المراسـلات البريدية •

٣ — مقر المنظمة : مدينـة برن بسويسرا •

رابعا : الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية I T U(1) :

١ — نشأة المنظمـة وتطورها :

لقد عرفت وسـيلة الاتصال الكهرومغنطيسية الأولى عام ١٨٦٥ وهى التلغـراف ولذا فقد بادرت الدول بانشـاء الاتحـاد التلغـرافى العـالمى فى ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذى اتخذ مقرا له بال ، وذلك بمقتضى اتفاقيـة باريس •

وكانت المشاكل التى تحتاج الى الحل هى مشكلة اللغـة (استعمال لغـة متفق عليها) ومشكلة التعريفات • ولقد تطور هذا الاتحـاد مع التقدم العلمى فى مجال الاتصالات اللاسلكية • فلقـد أثـر التطـور العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع البحار ، اختصاصات هـذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلى فى عقد اتفاقية ١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطـور الثانى عام ١٩٢٧ بعـد أن اخترع جراهام بيـل التليفـون وبدأ فى استعماله على النطاق الدولى فلقـد عقد اتفاقيـة فى هـذا العـام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التى تمتـد الى مسافات واسعة • ولقد عقد مؤتمر هام بمدريد عام ١٩٣٢ تحت رعاية هـذا الاتحاد ، تم فيه تغيير الأسس التى يقوم عليهـا الاتحاد القـديم ، وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافـة المسائل المتعلقة بالتليفون والتلغراف ، والاذاعة •

---

(1) International Telecommunication union.

٢ — أغراض الاتحـــاد :

وقـــد أخذ هـــذا الاتحاد على عاتقه :

١ — تنظيم الوسائل التى تحافظ على سلامة الأرواح فى البحر وفى الجو ، ولذا ففى خلال المؤتمرات العـــديدة التى عقدها قـــررت مجموعة من المبادىء الهامة ، كمبـــدأ التبادل الوجوبى للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفى المجال الجـــــوى •

٢ — ويبذل الاتحاد جهـــودا كبيرة فى سبيل تطـــوير وســـائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة فى نطاقها ، وشمولهـــا كافـــة الدول •

٣ — ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعـــالم أن يستفيد من تبادل حضارته • ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أســـعارها • ومن أهم تلك المهـــام فى النهـــاية مســـألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لهـــا •

ولقد أنشأ الاتحاد لهـــذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هـــذه المسألة هى أهم ما يواجه الاتحـــاد من مشاكل • ذلك أنه يتوقف عليهـــا حسن اســـتخدام هـــذه الوســـائل جميعـــا (١) •

٣ — مقـــر المنظمة : جنيف ، ســـويسرا •

---

(١) تعتبر الموجات — لأسباب فنية — محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التســـابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو أمامها مشـــحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة

=

المبحث الرابـــع

حقــل الشئون الاجتماعية

برز حقل الشئون الاجتماعية فى مجال التعاون الدولى للوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية المنظمة الدولية الأولى التى وجدت فى أعقاب الحرب العالميـــة الأولى كمنظمة دوليـــة مرتبطة بعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها، وبذلت جهـــودا كبيرة ، وأرست قواعد هامة فى حقل التنظيم الدولى المتخصص •

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة فى عدد السكان فى العالم ، والثبات النسبى فى رقعة الأراضى المنزرعة ، مما دعا الى انشاء منظمة تســـعى الى تنظيم التعـــــاون الدولى فى هذا الحقل الاجتماعى الهـــام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحـــدة للأغذية والزراعة •

= معينة كالاذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة اذ قـــد يكون هذا الاستخدام الأفضل لهـــا ، هو مجال الاتصال الجوى . ولذا فانه يقع على عاتق هـــذه اللجنـــة أن تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقـــد حاولت العـــديد من الدول أن تمنحهـا سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملهـا حاليا على تلقى تبليغات الدول عن الموجات التى تقـــوم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خـــلال شهر على الأكثر ، وتبحث اللجنـــة فيما اذا كان هـــذا الاحتـــلال متفقا مع النظام الذى رخصـــته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجـــة لم يسبق أن استخدمت من قبل أم لا ، ولديها ســـجلان أحدهما تسجل فيـــه الموجات الشرعية ، والآخر تســـجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بصـــفة التسجيل الذى تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها ، براجـــع لنـــا مقال عن التعـــاون الدولى فى مجال الاتصـــالات السلكيـــة واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجـــلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، أكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة فى العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية •

أولا : منظمة العمل الدولية :

١ ــ نشأة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسه بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات • ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة فى المجتمعات من أهم المشاكل التى شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات • أليس انقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعى أن يهتم التنظيم الدولى بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولى بها •

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانونى الدولى لحماية الطبقة العاملة • وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة فى تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث • وكانت الحرب العالمية الأولى هى المناسبة التى شهدت التطور الثانى فى مجال التنظيم الدولى ، ويبدو أن القائلين بالمنهج الوظيفى كان فى اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضح اتجاه هام فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسى لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، وبعد مداولات فى المؤتمر ، وجدنا

هـذا النظام متضمنا فى القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى (١).

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساى وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله فى مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية . وتم الربط بينه وبين الأمم المتحدة فى نفس العـام . ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسية فى الأمم المتحدة وفى عصبة الأمم من قبل فى أعمالها ، وأوجـدت بذلك مبدأ يطلق عليه البعض « الوعى بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » . ونجـد التعبير القوى عن هـذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « اننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة كندين ، وابتغاء لهـذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضـحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس فى نيتنا أن نعمل كتابعين (٢) » .

٢ ــ أهـداف المنظمـة :

ــ ويبدو أثر الفكر المتـأثر بالمنهج الوظيفى نحـو السـلام ، والذى يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، فى نصـوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذى حدد أهداف وأغراض المنظمـة . فالمنظمة تبتغى المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

---

(١) أوضح المنـدوب الانجليزى فى المؤتمـر أن للتطـور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجهتها على المسـتوى الدولى ، ونـوه بضرورة الاهتمام بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظـروف معيشتهم ، والا فان ذلك قـد يؤدى الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو أثر النظرة المـاركسية فى هـذه الأقوال فهى التى تبشر بانهيـار النظام الرأسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضـع المشكلة على النطاق الدولى هو الخوف من المنافسـة بين الدول ، فقـد يؤدى تطبيق بعض الاصلاحات فى نطاق احدى الدول الى زيادة فى تكلفـة الانتاج عن مثيله فى الدول التى تأخذ بهذه الاصلاحات . يراجع :
Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p. 43

(٢) united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946.

الاجتماعية ، ولكى تتحقق هـذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدى العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفى نظـام عمـل يحقق كرامة الفـرد ، ويراعى ظروف ونوع العـاملين • وواجب المنظمـة هو أن تقـوم بالدراسات ، وأن تعـد مشروعات الاتفاقيات التى تتضـمن الأسس التى يمكن للدول أن تدخلها فى تشريعاتها لتحقيـق هـذه الأغراض • والى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقـديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التى يعملون فيهـا ، وهى تقـوم بدراسات فى هـذا الشأن ، وتقـدم الخبراء ، والمنـح الدراسـية أو تنشىء مراكـز التدريب فى مختلف الدول • وأخيرا تعنى المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشـكلات الاجتماعية وتطورها وتقـوم بنشر العـديد من الدوريات والدراسات الهـامة فى مجال عملهـا (١) •

٣ ــ مقــر المنظمة ــ جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة F A O (٢) :

١ ــ نشأة المنظمـة :

توضـع منظمة الأغذية والزراعة ، فى مقدمة المنظمات التى تهتم برفاهيـة الانسان ، وتحسين طعـامه ، وتحسين الوسائل المستخدمة فى الزراعة • ولقـد ارتبط انشـاء هـذه المنظمة بأهـوال الحـرب العالميـة الثانيـة ، وفكر فيهـا فى نفس الوقت الذى كانت الدول تفكر فيـه لانشاء منظمـة الأمم المتحدة • فلقـد عقـدت مجموعة من الدول مؤتمرا فى هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحـدة

---

(١) يراجع فى التفاصيل جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحـدة المرجع السابق ص ٣٢٧ •

J. L'Huillien Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها •

(٢) Food and Agriculture organization

الأمريكية فى مايو عام ١٩٤٣ وضــعت فيــه نظام المنظمة (١) • وكانت نشأة المنظمة فى هذه الظروف تعبيرا عن فداحة مشــكلة الطعام التى ستواجهها الدول فى أعقــاب الحرب ، وعدم احتمالهــا أى تأخــير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنــه بالنسبة للمسائل السياسية •

اغراض المنظمــة :

أكد ميثاق هــذه المنظمة أن الدول المتعاقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العــالم عن طــريق تحسين الغــذاء وزيادة انتاجه : ويدخل فى ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسماك • وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنميــة موارد العــالم المــائية وتحسين التربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الرى • وتبــذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغــابات ، ومنع تآكل الأرض • وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقــدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشترك معها فى تنفيذ هذه الأهداف •

ثالثا : برنامج الغــذاء العــالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجــوع بحيث تقــوم هــذه المنظمة ببــذل الجهد الأكبر فى سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ • ويستهدف هــــذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغــذية ، وحث الدول على مكافحته • وهو يسعى الى تعــزيز التنمية الاقتصادية عن طريق اســــداء المعــونة فى صورة غذاء • فعلى أساسه يمكن استخدام الطعــام فى البــلاد المنخفضة فى الدخل بوصفه بديلا جزئيا عن الأجــور النقدية التى تدفع

---

(١) لم تنشأ هــذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد أن صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ اكتوبر عام ١٩٤٥ •

للعمال فى مشروعات التنميـــة • ويواجه البرامج الحالات الطــارئة التى قــد تستدعى الحصــول على الطعام ، كالحالات التى تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرهما •

٤ ــ مقر المنظمة ، مدينــة روما بايطاليــا •

٤ ــ الصــندوق الدولى للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، اذ قــد تم اقامتها فى ١٨ يونيــو عام ١٩٧٦ بنــاء على اقتراح من مؤتمر الغــذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالهــا فى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

اغراض المنظمــة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية والريفيــة للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت اقامة هــــذه المنظمة ، الاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقســيم التقليدى للدول الى دول غنيــة ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى ، وهى دول تعانى من الجــوع والفقر الشديد ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقــوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدمين •

(جـ) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هـــذه الدول •

ومما يميز هـــذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك العـــديد

من الدول في تمويل البرامج التي تخـدم أغراضها فالدول الأوربيـة تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوبك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك فى تمويل البرامج كذلك • وهكذا لا نجد التـأييد الأمريكى الضخم على تمويل هـذه المنظمة كما نجـده بالنسبة للمنظمات الأخرى •

مقر المنظمة : مدينة روما بايطاليـا •

رابعا : منظمة الصـحة العالميـة W H O (١) :

١ ـ نشـأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التـاريخ الطـويل نسبيا بالنسبة لسـائر الوكالات المتخصصة • ذلك أنه منذ منتصف القـرن المـاضى ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعـاون الدولى فى الكفاح ضـد الأوبئـة ، ومن ثم بدأت الدعوات تترى لعقـد عـدة مؤتمرات دوليـة تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولى • واتفق فى العـديد منها على اتخـاذ عدة تدابير لمنـع انتشار الأمراض • فتأسست عدة مكاتب دوليـة لهـذا العـرض فى مناطق مختلفـة ، لعـل أهمهـا المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عـام ١٩٠٧ ، والذى اشترك فيـه العـديد من الدول ، وتحددت أغراضه فى تبليغ الدول بالمعلومات السريعـة عن الأمراض المعـدية التى تظهـر فى العالم ، والنصح بالتدابير التى يجب أن تتخـذ لمنعها ، بالاضافة الى اعادة النظر المستمر فى الاتفاقات الدوليـة المنعقدة فى حقول الصحة العالمية من أجل جعلها ملائمة للتطورات التى تجد فى هـذا النطاق ، والعمل كجهاز استشارى حـول تفسـير وتطبيق هـذه الاتفاقات •

---

(١) World Health organization

(٢) سورنش ، المرجـع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمـات الدولية ، ص ١٠٣ •

ولقد بقى هـذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيـام عصبة الأمم بانشاء منظمة الصحة العالمية تعمل فى نطاقها ٠

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى ابرام اتفاق جديد فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ ٠ وأعيد النظر فيـه عام ١٩٣٨ ٠

وبعد الحرب العالمية الثانية ،رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصـحة العـالمية ٠ وعقد المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقـر النظـام الأساسى لمنظمة الصـحة العاليـة التى خلفت مكتب باريس والمنظمـة التى وجدت فى اطـار عصبة الأمم على السواء (١) ٠

وبدأت المنظمـة تمـارس عملهـا بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لهـا الدولة السادسة والعشرون من الدول المنضمة اليها ٠

٢ ــ أهداف المنظمـة :

تقوم منظمة الصـحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى يربط مختلف صور التعـاون الدولى بالسلم العالمى ٠ وعلى ذلك فان حسن صـحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصـول الى السـلم والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهـذه المنظمة ــ على ما يعلنـه ميثاقها ــ هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صـحى ممكن ٠ وتحقيقا لهـذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضـل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطـق العـالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشـخاص منها الى أماكن سليمة ٠ وهى تنشر دراستها على أوسـع نطاق حتى تستفيد منها جميع الدول ٠

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسـائل الطبية التى

تؤدى الى تحسين ظروف عمل الانسان ، وظروف الانتاج الزراعى والصناعى ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العلاج ، وتعليم طرق التمريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنية المتعلقة بالمرض والعلاج • ولها اختصاصات كذلك فى مجال الأدوية فهى تعمل على توحيد طرق تصنيعها ، والنظم التى تحكمها بين مختلف الدول •

٣ ـ مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا •

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمالية (١)

لاجدال فى أهمية النشاط الاقتصادى الدولى فى الآونة الحديثة • ولذلك فلقد كانت أهم المناشط التى عنيت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولى فى هذا المجال • ولقد انبعث ذلك من حقيقة أساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العدو الرئيسى للنوع البشرى . لأن نصف سكان العالم يعيشون فى ظروف سيئة يسيطر عليها الشقاء والجوع والمرض • وقد هيأت الظروف الدولية السائدة حاليا ، والكامنة فى وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما الى القضاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل — الى أضيق دائرة ممكنة ، الى وضع برامج للمساعدات عن طريق العديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تنفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها • وهذا الانفاق لا ينبعث من رغبتها فى مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقوية المنظمات المتخصصة وانما لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

---

(١) يراجع فى التفاصيل Waters ، فى مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الاشارة اليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولى والسلام العالمى المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كوليارد ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص٣٤٩ وما بعدها •

هى أفضل الطرق لمحاربتها ، لذا يثــور التساؤل عن مستقبل هـــذه الوكالات بعد التغييرات التى تمت فى المعسكر الشيوعى ، ومن المحتمل أن تذهب العــديد من المساعدات الى دول أوربا الشرقية • ولم تمانع الدول المتخلفة فى ذلك على أساس أن التعامل مع المنظمات الدوليــة يمنع احتمالات الاخلال بالســيادة اذا قدمت المساعدات المــالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التى أنشئت لهــذا الغرض • البنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى والمنظمة المــاليــة الدوليــة ، وهيئة التنمية الدوليــة • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التى تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبـــادل على النحو الذى يتفق مع مصلحة المجتمع الدولى فى جملته • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التى تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجــارة ومنظمة الجــات •

أولا : البنك الدولى للانشاء والتعمير ومجموعته :

١ ــ نشأة البنــك وأغراضــه :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التى تستهدف شــئون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتى على رأس هــذه المنظمات البنــك الدولى للانشاء والتعمير International Bank for Reconstruction (IBRD) and Development ولقـــد تــم انشـــاؤه بمقتضى اتفاقيـــة برتون وودز Bretton Woods فى يوليــو عام ١٩٤٤ والحــرب العالمية الثانية فى أطوارها النهائية • والهدف الرئيسى الذى استهدفته الدول بانشائه هو تعمير ما خربتــه الحــرب ، والمساعدة فى التئــام الجروح العميقة التى سببتها ، وذلك من خلال القــروض التى تقدمها لأغراض البنــاء والتعمير (١) ويعمــل البنــك كذلك على تشــجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقــديم الضــمانات والمساهمة فى

(١) Commission to Study the organization of peace, part II 14 January 1962.

الاستثمارات والقروض • وبالاضافة الى ذلك يقوم البنك بتقديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبذل البنك جهدا موصولا فى سبيل تسوية المنازعات المالية والاقتصادية التى قد تنشب بين الدول ، ولقد ساهم فى تسوية النزاع بين مصر والدول المساهمة فى قناة السويس بعد تأميمها ، واشترك فى وضع الأسس التى تقوم عليها التعويضات •

ثانيا : المؤسسة المالية الدولية IFC (١) :

ومن الأسس العامة التى تحدد السياسة المالية للبنك أنه يجنح نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التى تدر ربحا كافيا ، ومن ثم فلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دولية أخرى تستهدف تمويل مشروعات لا تستلزم هذا الربح الكافى ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المالية الدولية • فهذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) ، وهى تقرض كما يفعل البنك ولكنها لا تمول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تفتح لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسى من هذه المنظمة هو انماء المشروعات الانتاجية الخاصة ، ودعم دورها فى التطوير العلمى والتكنولوجى فى الدول النامية (٣) • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة فى منع انتشار الشيوعية • ولذلك فان هذه المنظمة تركز على استثمار الأموال فى مجال الصناعة والتعدين • ولوجود عنصر المجازفة فى هذه المشروعات ، فان المنظمة لا تمولها تمويلا كاملا وانما فى حدود النصف فقط •

---

(١) The International Finance Corporation.

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود فى أول يوليو عام ١٩٦١ .

(٣) يراجع تقرير اللجنة التى شكلتها السكرتارية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسة التنظيم من اجل السلم ، سبقت الاشارة اليها ص ١٠ •

ثالثا : هيئـــة التنميـــة الدولية :

وبالاضافة الى ذلك أوجد البنك الدولى مؤسسة اقراضية جديدة هى هيئة التنمية الدولية A I D (١) فى سبتمبر عام ١٩٦٠ • وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تساهلى أكثر فى الاقراض ، فهى تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنميـــة فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بســـيطة ، ولمشروعات لا تدر عائدا سريعـــا كالتعليم والتربيـــة •

رابعا : صندوق النقـــد الدولى :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولىI M F (٢) • الذى أنشأته الدول كمنظمة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يســـتهدف تحقيق التعاون الدولى فى المسائل النقـــدية على وجه الخصـــوص • وهى منظمة للتشاور تعمل على تحقيـــق الثبات فى أســـعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط • وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصـــندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكى يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويســـدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقـــدية •

خامسا : منظمة التجارة الدوليـــة والاتفاق العـــام بشأن التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى أدت الى وجود القانون الدولى بفرعيه الخاص والعام • فمنذ أقدم العصـــور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتتنقل رؤوس الأموال بينها،

---

(١) International Ansociation of development

(٢) International Monotary Fund

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق • ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدى بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية فى التبادل الدولى هى أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة فى وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين الصادرات والواردات من حيث ان كليهما يسير فى اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أى أن التبادل الدولى يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب • ولقد كانت التجارة الدولية مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى • ولكن التغيرات المستمرة فى الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالحصول على موارد مالية ، أو حماية صناعتها الوطنية • أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع • ولقد توسعت الدول فى هذه القيود الى حد كبير فى هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتحرك المجتمع الدولى للتخفيف من حدتها (١) •

وبالفعل اجتمعت مجموعة من الدول فى مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ ، تحت اشراف المجلس الاقتصادى والاجتماعى حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية ITo ولقد وقعت على هذه الاتفاقيه أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها • وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالاضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد لدفع التنمية فى الدول المتخلفة • ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية • ولكن نظرا لعدم قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

---

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ، محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٩ •

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هـذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هى منظمة الجات GATT وهى منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعـامل الدولى ولقد انعقـدت الاتفاقيات التى أقامت هذه المنظمة عام ١٩٥٥ واتخذت مقـرا لهـا جنيف •

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهى لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعـامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهى فضـلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها •

وقد قامت هـذه المنظمة بعقد سلسلة من المؤتمـرات التجارية الناجحة التى ضمت العديد من الدول •

المبحث الخـامس

حقـل الشـئون العلميـة

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة فى هذا المجال ، تقـوم الأولى منها بنشاط علمى وتعليمى وثقافى بالغ الأهمية ، وتستفيد منـه معظم دول العـالم ، وهى منظمة الأمم المتحـدة للتربية والعـلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيتها الاستفادة بالأبحاث العلمية فى مجـال الذرة بالوسائل السلمية ، وهى الوكالة الدوليـة للطـاقة الذرية •

أما ثالثتها فهى تقوم بمهمة تنبؤية فى مجال الجو ، وتعطى بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تعميم هـذه الخـدمة وتبادلها بين مختلف دول العـالم حتى يعم خـيرها الجميع ، وهى المنظمة العالمية للأرصاد الجوية •

وتعتبر المنظمة الرابعـة من أهم المنظمات الدوليـة التى ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما فى حماية الملكية الأدبيـة ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية •

أولا : منظمة الأرصاد العالميـــة WMO (1) :

١ ـ نشأة المنظمـــة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيـــام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية للأرصاد الجوية عام ١٨٧٨ • وكانت هذه المنظمة هى النـــواة التى وجدت على أساسها منظمة الارصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها فى واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت فى دور التنفيذ عام ١٩٥٠ • هـــــذا ومقر المنظمة مدينـــة جنيف بسويسرا •

٢ ـ اغراض المنظمـــة :

١ ـ الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفـــة تنبؤية ، اذ تقـــوم باستطلاع الجو ، والتنبـــؤ بمـــا سيحدث فيه من ظواهر تؤثـــر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لهـــا وعلى الخصـــوص فى مجـــال مواصـــلاتهم الجوية والبحرية • وقـــد رأت الدول الحاجة المـــاسة الى تنظيم هـــذا المرفق على أساس دولى يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه • لذلك فأهـــداف هـــذه المنظمـــة هى أن تقيم نظـــاما للتعاون بين الدول يتم فيه هـــذا التبادل بسرعة ، وبصـــورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشـــئون الاقتصادية كالزراعة والصـــيد •

٢ ـ وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد فى العـــالم وانشاء مراكز لتأدية هذه الخدمة فى مختلف دول العـــالم •

وقد ساهمت المنظمة بالفعل فى تعميم محطات الأرصاد وربطهـــا

---

(1) World. Meteorological organization.

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية •

٣ — تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية •ضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة •

٤ — تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى ميادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى •

٥ — تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجويه والمعاونة فى تنسيق النواحى الدولية لهذه الأنشطة •

٦ — وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتعلقة بالارصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدروجينية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها •

وقد أوصت المنظمة بانشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليميه ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى •

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO (١) :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول • ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقـوم السلام العـالمى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا • ولذا فاننا نجـد هـذه العبارات الهامة قـد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربيـة والعلوم والثقافة « لمـا كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبـة ، وسـوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب •• وان سـلما يقتصر على عقـود اقتصـادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هـذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » • لذلك فان هـذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربيـة والعـلوم والثقافة بحيث يؤدى هـذا التعاون الى احترام العـدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القـانون وحقوق الانسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحـــدة •

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعـرفة ، وتستعين فى ذلك بكافـة الوسائل الجماهيرية • وتحث على تعليم الشعوب ، ونشر الثقـافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه • وتوحيد جهـود العلمـاء والفنانين والمربين ، وازالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية [1] •

هـذا ومقر المنظمة باريس •

---

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندما صدقت على ميثاقها الأغلبية التى اشترطها ميثاقها لنفاذها .

ثالثا : الوكالة الدولية للطـاقة الذرية :

١ ـ نشاة المنظمة وأهدافها :

اذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية فى مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيــام حرب ذرية ، فانه أمكن استغلال هذه الطاقة فى الأغراض السلمية ، كقوة محــركة بالغــة الأهمية • وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة تتهيأ فيها فرصة اللقــاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لهــا •

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدولية ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هــذه الطاقة المدمرة الى فائدة البشرية ، ويحقق التقدم العلمى والانتاجى الكبير • ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتى :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطــاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل فى سبيل ذلك العــديد من الجهود • فهى تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة فى هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المعونات من احدى الدول المنتجة لهــا الى دول أخرى لوجه من وجوه هــذا الاستخدام ، وتقــدم الخدمات والمعدات كذلك التى قد تلزم لتنمية هــذا الاستخدام وتطبيقه عمليــا ، وتجرى تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشــجع تبادل العلماء والفنيين فى هــذا المجال • وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تعــزيز تنمية الطــاقة الذرية واستخدام النظــائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطــر النــــووية •.

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التى تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت اشرافها لن تستخدم فى مجال أى غرض حربى • كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التى تتعرض لهما الأرواح والأموال •

ولقد ساهمت الوكالة فى هذا الشأن بالاعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة ، وبتقرير المسئولية عن الأضرار النووية •

رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى كان قد أنشىء منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك فى عام ١٩٦٧ • ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التى ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) •

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التى تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمى — فمن المعروف أن القوانين الداخلية التى تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، اذ هى ذات تطبيق اقليمى ولا تعالج المشكلة على نطاق دولى • ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التى يتم تبادلها فى النطاق الدولى ، فقد لجأت الدول الى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولى فى هذه الأمور •

واذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن الماضى لهـذا العرض حيث أقامت اتحـاد باريس (١٨٨٣) ، وبرن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، الا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولى فى هـذا المجال ، وهو ما حققه اتفـاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ •

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة فى غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنيـة فى العـالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض • وتقديم العون القانونى والفنى للدول خاصة النامية • وقد تضمن الاتفـاق المنشىء للمنظمة على أن من أهدافها ضـمان التعاون اداريا بين مختلف الدول لتنفيـذ الاتفاقات المتعلقـة بمسائل حمـاية العـلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحمـاية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الادارية والفنية • وحمـاية حقوق الأداء والانتاج فى مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية •

الثانى : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتاج الفكر الانسانى الفنى والأدبى : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هـذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصـنيع لديهـا وادخال الروح العصرية فى القطـاع الصناعى والزراعى فيها •

ومقر هـذه المنظمة مدينـة جنيف •

الفصل الثانى

النظام القانونى للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولى الذى وضع بعد الحرب العالمية الثانية أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدولية ببعضها البعض ، ويجعل الأمم المتحدة بمثابة الرابطة التنظيمية التى تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر • سنرى ذلك فى مجال المنظمات الاقليمية بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هذه الرابطة موجودة بشكل ما فى مجال الوكالات المتخصصة • لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

ومن ناحية ثانية ، فلقد تحدثنا عن الحقول التى تعمل فيها الوكالات المتخصصة فى اطار التعاون الدولى ، وبقى أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بها وسنخصص لذلك المبحث الثانى •

المبحث الأول

العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ — الربط بين الوكالات والأمم المتحدة :

نجحت الأمم المتحدة فى أن تعقد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة • وقد ذكرنا من قبل ان ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هذه الصلة (المادة ١/٥٧) ، وعرضنا فى النظرية العامة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قيام الصلة بينها وبين المنظمة الأمم (١) وما يهمنا الآن هو أن نعرض للمنظمات التى يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة • هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط •

---

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها .

تجسد الميثاق يجيب على هـذه الحقيقة بوضوح (١) ، ويضـع مجموعة من الشروط التي ينبغي أن تتوافر في المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، هي : -

١ — يجب أن تكون منظمة دوليـة لها كيانهـا المستقل : وذلك بتوافر الأسس التي رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات في النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصـغرى ، التي تتمتع بقـدر من الاستقلال في أدائهـا لوظائفها وإن كانت لا تتوافر فيهـا أركان المنظمة الدولية (٢) لخضوعها — عدا برنامج الغذاء العالمي — لهيئـة الأمم المتحدة في كل شئونها •

ولعـل أحسن معيار للتمييز بين هـذه الهيئات الصـغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر الى الأداة القانونيـة التي أنشأت هـذا الكيان أو المنظمة ، فاذا كانت اتفاقا دوليـا ، كنا بصدد منظمة متخصصة ، واذا كانت قـرارا صادرا عن أحد الأجهـزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كنا بصـدد جهـاز فرعي لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أيا كانت درجة التمييز والاستقلال الممنوحة له (٣) »

ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن الوكالة باعتبارها شخصا دوليا يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهـذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التي تنشأ بكثرة الآن في المجتمع الدولي •

٢ — أن تتخصص المنظمة في أحد المجالات غير السياسية :

وهـذا هو الشرط الثـاني والذي يتفق مع الفكرة الأسـاسية في المنظمات المتخصصة وهي توليهـا لفـرع من فروع العـلاقات

---

(١) المـادة ٥٧ من الميثاق •
(٢) يراجع ما سبق ص ١٨٧ •
(٣) محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السـابق ص ٣٩٦ •

الدوليـــة يتميز بأنه غير ســياسى ، أو بمعنى آخــر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دوليــة واسعة فى الاقتصــاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصــحة ، وما يتصــل بذلك من الشئون » على ما يعبر الميثـــاق .

وهكذا فموضـــوع هــذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصـــادية أو ثقافيـــة . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضـــعه الخبراء والمختصـــون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قــد أوجدت طبقـــة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطـــاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جــديدة تشـــمل اختصاصاتها كل شىء .

٣ — والشرط الثالث والأخير هو الاضطلاع بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعـــات دوليـــة واسعة فى المجال المتخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمـــة فى المجـــال التخصصى الذى تعمل فيـــه ، على درجة من الأهميـــة من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقـــديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمـــل فيـــه ، والا لمـــا استحقت الاهتمام الذى تعطيه الأمم المتحدة لهـــا .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويقتضى ذلك أن تفتـــح العضـــوية فيها للدول جميعها ، أو للعـــدد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يعم نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه[1] .

---

(١) محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجـــع السابق ، ص ٣٣٣ .

٢ ــ طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

احـــالة :

تحدثنا تفصيلا عن العــلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا ان اتفاقات الوصل هى التى تحدد أسس هذه العلاقة • كما بينا وسائل التنسيق بين أنشطة الوكالات عن طــريق الأمم المتحــدة ، لذا نكتفى هنــا بالاحالة الى ما سبق دراسته بهــذا الشأن (١) •

ويبقى أن نذكر أنه الى جانب تنسيق أنشطة الوكالات ، نجد أنه بامكان مجلس الأمن والجمعية العــامة للأمم المتحــدة أن تطلب الى المنظمــات المتخصصة معاونتها فى تطبيق تدابــير الأمن الجماعى غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية •

وقــد نص على ذلك صراحة فى المــادة ٢/٤٨ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن • وقــد أكدت لجنــة الاجراءات الجماعيــة التابعــة للجمعية العــامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتخــاذ الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعاونة الجمعية العامة فى تنفيذ تدابير القمع (٢) •

---

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ الى ص ٢٣٢ •

(٢) محمــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، المرجــع السابق ، ص ٣٣٦ •

المبحث الثانى

الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيـــد :

درسنا فى النظرية العامة الأحكام التى تسرى على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنا على دراسة ما يتصل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل الى ما أوردناه بالنظرية العامة الى غيره من الأحكام .

أولا — العضوية فى المنظمات المتخصصة :

(أ) الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون :

تحكم العضوية فى المنظمات المتخصصة نفس الاعتبارات التى تسرى على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتية :

١ — أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، الا أنه فى نطاق العديد من هذه الوكالات نجد أن الأعضاء الأصليين هم هؤلاء الذين كانوا أعضاء فى الاتحادات الدولية أو المنظمات القديمة والتى خلفتها المنظمة الجديدة فى القيام باختصاصاتها أو الدول التى ساهمت فى المؤتمر المنشىء للمنظمة ، ولقد جرت العادة بالنسبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هذه الدول بالاسم فى ملحق الاتفاقية مثلما نجد فى الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية .

أما بالنسبة للأعضاء المنضمين ، فاننا نجد عدة طرق لتحديدهم فى مختلف الوكالات :

١ ـ أحيانا يعطى الحق لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، فى أن يكون عضوا فى المنظمة المتخصصة ، وما عليه الا أن يرسل قبولا رسميا للاتفاقية المنشئة للوكالة حتى يكون عضوا بها (منظمة العمل الدولية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الطيران المدنى ، منظمة الأرصاد الجوية ، الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، المنظمة البحرية الاستشارية ، اليونسكو ، منظمة الصحة العالمية) .

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان مواثيق هذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهزة الرئيسية (فيها بأغلبيات مختلفة ، فنجدها أغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الأخماس ، كما هو الحال فى منظمة الطيران المدنى . أو الأغلبية البسيطة كما نجد فى منظمة الصحة العالمية .

٢ ـ وتجرى العادة فى أغلبية مواثيق الوكالات الأخرى ، على تطلب قبول الدول التى تريد الانضمام عن طريق اجراءات تتخذ من خلال أجهزة الوكالة نفسها ، وليس كحق تابع للانضمام الى الأمم المتحدة ، وهى قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام وبأغلبيات مختلفة . وان كان يلزم المعاملة بالمثل بين كل الدول وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبول على عدة مقبول من الدول .

(ب) تمثيل الدول فى الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية، هى قاعدة التمثيل الحكومى ، بحكم أن العضوية فيها مقصورة على الدول . ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات على هذا المبدأ تتصل

بتمثيل العمال والموظفين فى منظمة العمل الدولية (١) ، وهنـاك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للوصاية والإقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى فى بعض المنظمـات مثل منظمة الأرصـاد الجـوية ، المنظمـة الاستشارية البحـرية ، واتحـاد الاتصـالات السـلكية واللاسلكية ، وان كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت فى بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات)، وان تمتعوا به فى منظمة الأرصاد ، وان كان تمثيلهم يتم فى هذه الحالة عن طريق الدول المسئولة عن ادارتهم (٢) .

(جـ) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة الوقف والفصـل من العضـوية تخص الوكالات عما سقناه فى النظرية العـامة (٣) ، وان كانت بعض المنظمات ترتب على الفصل من عضـوية الأمم المتحـدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمـل الدوليـة نظامها الأساسى لكى ترتب هـذا الأمر فى الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولى للعمل (٤) .

وبالنسبة للمنظمات المـالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولى أو من المنظمة المـالية الدولية ، يترتب عليـه الانسحاب التلقائى أو الاجبارى على ما يسمى أحيانا ، من المنظمتين الأخرتين .

وتعرف هـذه المنظمات المـالية أيضا نظام الانسحاب الاجبارى لكل عضو يتوقف عن تنفيذ التزاماته (٥) .

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة للدكتور عبد الله العـريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة فى مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٩٦ .

(٣) يراجع ما سبق ص ١٠٩ ، وايضا ص ١٠٦ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٣٣ .

(٥) عبد الله العريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجـع السـابق ، ص ٩٩.

ثانيا — أجهزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل فى الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام (١) ، فهناك جهاز رئيسى ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهاز الصانع للقرارات فى نطاق المنظمة ، وهناك فضلا عن ذلك جهاز تنفيذى محدود التمثيل ، يختار عادة عن طريق الجهاز الأول من بين أعضائه ، وأخيرا أمانة عامة تتولى المسائل الادارية • وسوف نرى صورة هذه الأجهزة فى مختلف الوكالات ، ومدى الاختلاف بينها فى التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك •

أولا — الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ — تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تسمية هذه الأجهزة من منظمة الى أخرى ، وان كانت هذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصحة العالمية ، منظمة الطيران المدنى ، المنظمة الاستشارية البحرية » والمؤتمر العام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمى ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » •

وتختلف المنظمات المالية عن بقية الوكالات فى هذا الصدد ، اذ تسمى الجهاز الرئيسى فيها ، بمجلس المحافظين (البنك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى ، هيئة التنمية الدولية ، المؤسسة المالية الدولية » •

٢ — تشكيل الفروع العامة ومداولاتها :

تقوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

(١) ما سبق ص ١١٦ •

فيهـا ، وان اختلف عدد الأعضاء الذين يجـوز لكل دولة أن تكون وفودها منهم وصـفاتهم . فمثلا ، يتطلب النظـام الأساسى لمنظمـة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين فى كل دولة ، الى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) . وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المـالية والبنك الدولى ومجموعته ، صندوق النقد الدولى من كل دولة أن تعين محافظا ونائبـا له ، حيث يتكون من الجميـع مجلس المحـافظين (٢) . وفى بعض المنظمات الدوليـة « كمنظمة الأرصاد » يتكون المؤتمر من رؤسـاء ادارات الأرصـاد الجـوية فى جميع الدول الأعضاء ، وفيما عـدا ذلك نجد أن الأجهـزة العـامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو فى الوكالة .

دورات الانعقـاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون اجتماعاتها مرة واحـدة فى العـام « الأغدية والزراعة ، الصـحة العالميـة ، البنك الدولى ومجموعته ، منظمـة العمل الدولية » . وتجعـل بعض المنظمـات الاجتماع كل سنتين « المنظمـة البحـرية الاستشارية ، اليونسـكو » .

أما بقيـة الوكالات الأخرى (الاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الأرصـاد) ، فانه نظـرا لطبيعتها الفنيـة المتخصصة ، لا نجـدها تجتمع فى مواعيد محـددة منتظمة ، وانما فى مواعيد تحدد عن طريق كل مؤتمـر ، مع تحـديد موعد أقصى لابد من الانعقاد فيـه (٣) . فبالنسبة لمنظمة الطـيران المدنى نجـد أن مؤتمـرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) نلاحظ أنه بالنسبة لمجموعة البنـك الدولى أن مجلس المحافظين فيها يتكون من نفس محافظى البنك الدولى الذين تشترك دولهم فيها .

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٥ .

أعوام ، أما اتحاد البريد العالمى فان المؤتمر فيه ينعقد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضع بالنسبة لمؤتمر الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فان المؤتمر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات .

على أن معظم الوكالات تقريبا تجيز اجتماع فروعها العامة فى دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثلثى الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضاء فى المنظمات المالية ، أو بناء على طلب المجلس التنفيذى ، كما نجد هذا أيضا فى المنظمة الاستشارية ، وفى المنظمات المالية .

التصويت :

أما عن نظام التصويت فى الفروع العامة ، فتتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت ، وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهمية المسألة ، حسبما تقرر الأنظمة الأساسية ، عدا المنظمات المالية فان التصويت فيها محكوم بنظام آخر ، فحواه التمييز بين الأصوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف اليه صوت اضافى عن كل حصة مالية تبلغ ١٠٠٫٠٠٠ دولار فى صندوق النقد الدولى ، وصوت اضافى بالنسبة لكل سهم من الأسهم المملوكة للعضو فى البنك الدولى أو مجموعته .

٣ — دور الفروع العامة :

تعتبر الفروع العامة الأجهزة الرئيسية فى مجال ادارة الوكالات وحكم مختلف أوجه نشاطها . فهى جهاز اصدار القرارات والتوصيات فى منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشاط الأجهزة الأخرى ، وهى فى اليونسكو الجهاز المختص بتحديد السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهزة الأخرى تحت اشرافه • ونفس هذا الوضع نجده بالنسبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصحة العالمية ، وان كانت تزيد فى الأغذية بالذات • اذ ليس للجهاز التنفيذى أن يباشر من الصلاحيات الا تلك التى أعطته له صراحة الجمعية العامة ، ونفس الحكم نجده منصوصا عليه فى منظمة الطيران المدنى ، وتزداد اختصاصات مجلس المحافظين المالية عن غيرها من المنظمات بشكل عام ، اذ هى التى تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤/ فقرة ٥ من ميثاق الصندوق ، المادة ١٢ / فقرة ٢ من ميثاق البنك •

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، اذ أن الطابع العام لفروعها العامة ، هو الاضطلاع بمهمة تحديد السياسات العامة للمنظمة ، ووضع الميزانية ، والنظر فى تقرير المجلس الادارى حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى• ونلاحظ أيضا أنه فى فترات انعقاد مؤتمرات هذه المنظمات ، تعقد مؤتمرات للجان الفنية الدائمة فيه • مثل لجنة تسجيل الموجات • واللجنة الاستشارية للتلغراف ، واللجنة الاستشارية للاذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمى نجد اللجنة الاستشارية للدول البريدية، ولجنة المؤتمرات والتى تنعقد بين دورات انعقاد المؤتمر العام : والتى تعتبر بعيدة الى حد ما •

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهزة العامة فى الوكالات ، هى أنها تحوز بالفعل السلطات الرئيسية فى نظام الوكالات المتخصصة • ولا يشذ عن ذلك سوى المنظمة الاستشارية البحرية : فرغم أن جمعيتها لها اختصاصات وضع الميزانية ، واختيار أعضاء الأجهزة الثانوية ، والنظر فى تقارير مجلسها التنفيذى ، الا أنه ليس لها السلطات المقررة للاجهزة العامة فى المنظمات الأخرى ، على الأقل فى علاقتها بالمجلس • فهى لا تستطيع أن تنشىء أجهزة دائمة للمنظمة الا بناء على

توصية المجلس « المـــادة ١٦ فقرة جـ من النظام الأساسى للمنظمة ». وبالاضافة الى ذلك ، فانه بالنظر الى المسائل التى تتعلق بالأهداف الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها فى المـــادة الأولى من الميثـــاق . او فى المسائل المتعلقـــة باعداد الاتفـــاقات أو وضـــع التوصـــيات ، أو فى الدعـــوة الى المؤتمـــرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجـــراء الفعلى ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصـــيات المجلس ، الا باعادتها اليـــــه .

(ب) الأجهـــــزة التنفيذية :

الى جانب الأجهـــزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيديا ، يختار بواسطة الجهاز العـــام ، يمثل فيـــه عدد محـــدود من الدول الأعضاء ، ويمـــارس اختصاصات تنفيذية (١) . وســـوف نتحـــدث تفصـــيلا عن هـــذه المسائل .

١ — تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بهـــا :

تختلف الوكالات فى تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تســـميها اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران» أو المجلس التنفيـــذى « الصحة ، اليونســـكو ، البريد » أو المديرون التنفيذيون « المنظمات المـــالية » أو المجلس الادارى « الاتحـــــاد الدولى للمواصلات اللاسلكية » .

ويختلف الأساس الذى يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية وفقا لمعـــايير ثلاثة :

المعيار الأول — مراعاة التمثيل الجغرافى العـــادل :

ونجد مواثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٦ .

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهى تراعى فى الاختيار من تلقاء نفسها هذا المعيار • ونجد النموذج الأساسى لهذه المنظمات فى الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى •

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضوا يختارون بواسطة الجهاز العام • ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والاقليمية •

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضوا يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية فى حقل التعليم والثقافة والعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين فى الفنون ، والعلوم الانسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الادارية والتنفيذية للمجلس •

وينص النظام الأساسى لليونسكو أيضا على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة فى المجلس ، واقامة توازن فى التوزيع الجغرافى • ويعتمد اليونسكو اعتمادا كبيرا على اللجان الاقليمية فى القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب اقليمى للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) •

---

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هى الأردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الامارات العربية وتركيا ومصر • ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية • وقد ساهمت المنظمة فى انشاء مركز اقليمى للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سرس الليان • على ان من اهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو فى مصر ، مساهمتها فى انقاذ معابد ابى سمبل وآثار النوبة ، يراجع فى

ونجد المجلس التنفيذى لمنظمة الصحة العالميــة مشابها لمجلس اليونسكو فهــو مكون من ٣٤ دولة ، ويراعى فى اختيارهم التــوزيع الجغــرافى العــادل وان لزم أن يضــم أشــخاصا مؤهلين فنيــا فى الأعمــال التى تقــوم بهــا المنظمة ، ونجد أن المجلس يمــارس اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هنــاك قصدا واضحا لتجنب تمثيل المصــالح الخالصــة للدول ، ومحاولة تمثيــل المصــلحة الدوليــة بشــكل ما كمــا وجـــدنا بالنســبة لمنظمــة اليونسكو .

والمهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تنفيذى — هو تنفيذ القرارات والسياسات التى تقــررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمــل مستقلة له فى التصرف حيال الأوبئــة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمه الأغذية ، نجد تركيزا على التعاون الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ستة أقاليم جغرافية لعمــل المنظمة ، حددتها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة اقليمية منفصلة ، لهــا لجنة اقليمية ، وسكرتارية ، وتقتصر عضوية كل منطقــة اقليمية على الأعضــاء ، والأعضــاء المشاركين للمنطقة . واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقــره مدينة برازافيــل (الكونغو) ، مكتب أمريكى مقــره واشنطن ، مكتب أوربى مقــره جنيف ، مكتب لجنوب شرق آســيا ومقــره الهنــد ، ومكتب لشرق البحــر الأبيض المتــوسط ، ومقــره الاســكندرية ، ومكتب لغرب الباسفيكى ومقــره مانيلا والفلبين .

التفاصيل مقال لسالمون Salmon بعنوان : De Certains aspects juridiques et financiers, de la campagne international pour la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963. p. 639.

ويراجع مؤلف كوليارد ، المنظمات الدولية ص ٥٤١ ، والدكتور محمد حافظ غانم ص ٣٤٦ .

ويتكون المجلس التنفيذى للاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل فى المجلس مندوبين مؤهلين فى المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة فى المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد ، ربما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية فى المنظمات الأخرى ، اذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الادارية ، وبالجملة يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض فى حدود السلطات التى يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافى العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذى فى اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١٧/١) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ١٧/٢) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فان لها بالمثل لجنة تنفيذيه تتشكل بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافى العادل ، وان كان الممثلون من المختصين فى الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء المنظمات الاقليمية ، ومن مديرى منظمات الأرصاد الاقليمية للدول الأعضاء المتساوين فى عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجــوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضـــاء من منطقــة جغرافية واحـــدة (المـــادة ١٣/جـ) •

أما عن وظائف المجلس التنفيـــذى ، فهى تتمثل فى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضـــع الدراسات والامداد بالمعلومات فى المسائل الفنية ، وادارة الشئون المـــالية ، واعداد جـــداول أعمال المؤتمرات ، الى غير ذلك من المهام التنفيذية •

والى جانب هذا الدور التنفيذى ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المـــادة ١٤ من النظام الأســـاسى للمنظمة بأنه « اتخـــاذ قرارات مستندة الى توصـــيات اللجـــان الفنية فى المسائل العـــاجلة المتصلة بالتنظيمـــات الفنية » • ورغم أن ممارسة هـــذه الوظيفـــة تدخل أصـــلا فى اختصـــاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتبـــاعد فترات الانعقـــاد (مرة كل أربع ســـنوات) كان من الضرورى مواجهـــة الحالات الطارئة بمثل هـــذا الحكم •

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين ســـتة فروع اقليمية للمنظمة ، والتى تجتمع فى الأوقات التى تراها مناسبة •

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهميـــة فى الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وان راعى أيضا — فى حدود أقل من المجمـــوعة الأولى — اعتبارات التمثيـــل الجغرافى العـــادل • وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لنتبين كيف تطبق هذا المعيار •

أولا — منظمة العمل الدوليـــة :

لعـــل المجلس التنفيذى لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة فى طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيـــه • فهـــو يتشكل

من ٤٨ عضـــوا ، ٢٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضـــوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر البـــاقين يمثلون أرباب الأعمال . ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغى أن يعين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية فى المجال الصناعى (المـــادة ٧ فقرة ٢) .

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر . وقد أوكل النظام الأساسى للمنظمة الى مجلس المديرين فى المنظمة مهمة اختيار العشر دول الأكثر أهميـــة فى المجال الصناعى . ويجـــوز للأعضاء أن يتظلموا من قرارات المجلس الى المؤتمر . ولا شك أن الحـــل الذى أخذت به المنظمة من عـــدم تحـــديد أســـماء الدول الأكثر أهميـــة صناعيا أفضل من نص ميثـــاق الأمم المتحـــدة ، اذ يترك الفرصـــة لمراعاة التغـــيرات التى تحـــدث بين الدول وتجعـــل احـــداها أكثر أهميـــة من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجـــد معيـــارا للاهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للاهمية السياسية .

أما عن المهمة الأساســـية لمجلس الحكام ، فهى الاشراف العـــام على مكتب العمل الدولى (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج واعداد جـــدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتعيين المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقـــدم شكوى بعن عـــدم احترام أحـــد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة .

ثانيـــا — منظمة الطيران المـــدنى :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا نجد نصوصا فى ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصـــة به ، ويترك الأمر للمجلس فى تحديد مواعيد اجتماعاته .

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعيـــة كل ثلاث سنوات . ويراعى فى هذا الاختيار :

١ — اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية فى النقـــل الجـــوى
. The States of chief importance in air transport

٢ — اختيار الدول الست التى — ولم لم تكن ضمن الفئـة الأولى — تعطى المساهمة الكبرى فى اعطاء تسـهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدوليـة •

٣ — اختيار الدول التى تمثل كل المناطق الجغرافية الرئيسية فى العـالم •

وواضح من نصـوص هـذا الميثاق أن المجلس يخضـع تماما للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن ينشر المعلومات • ويعـد دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدنى •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهى الوظائف الاشرافية الخاصة بانشاء ومراقبة لجان المنظمة مثـل لجنة النقل الجوى ، لجنة الملاحة الجـوية ، كما يختص بأن يقـدم تقارير للدول عن أية مخـالفات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عنـدما لا تقـدم الدولة علاجا لهذه المخالفة ، وفى اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا — المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدنى ، وذلك للتشابه الكبير بين المشاكل التى تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدنى ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هـذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتى :

١ — ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى فى توفير الخدمات البحرية الدولية •

٢ — ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى فى التجارة البحرية الدولية •

٣ — ستة يمثلون الدول التى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم •

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل •

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة، وهى تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة فى مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافى • فالجمعية تختار لعضوية هذه اللجنه ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا • أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التى لها مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهم رعاياها ، ولكنها لا تدخل فى المجموعتين الأوليين •

والاختصاصات التى تمارسهالجنة السلامة البحرية هى النظر فى المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التى تمنع التصادم البحرى ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التى تقدمها على المجلس لكى يعرضها بدوره على الجمعية •

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية فى تكوين

رأسمال المنظمة • ويطبق هـذا المعيـار أساسا على البنـك الدولى ومجموعته ، وصندوق النقد الدولى ، أى على الوكالات المـالية بشكل عـام •

وتمثل مجالس المديرين فى المنظمات المـالية نماذج أساسـية للأجهزة التنفيذية • فهى أجهزة مسئولة عن ادارة العمليات العـامة للمنظمات • وتمارس لهذا الغرض كل الصلاحيات المفوضة لهـم من مجلس المحافظين (المـادة ١٣ فقرة ٣) ، وباختصار ينفذ المديرون سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهى متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولى •

— ستة أعضاء تعينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم•

— خمسة عشر عضوا (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضـاء الباقين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئـة التنمية والمؤسسة المـالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة فى اختيار هـذا الجهاز بشكل عام •

اللجـان الاستشارية والاقليمية :

وفضلا عن هذه الأجهزة التى تتكون منها المنظمات الدولية ، فان هناك أجهزة أخرى توجد فى العـديد منها ان لم يكن فيها جميعا : وبعض هذه اللجان ذات طابع استشـارى من أهمها :

المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

يتكون من ٣٠ عضوا ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسئول عن تنظيم الدراسات وتقـديم الفتـاوى بشأن المشكلات الفنيـة والميدانيـة

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول النامية •

وبعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فنى ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، فهى تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشيحات الدولية ، على أساس شخصى ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر فى احتلال الدول للموجات الكهرومغنطيسية التى تستخدم الاثير فى أغراض الاذاعة والتليفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعى ، وتنبيه الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعى ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(جـ) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للامانة العامة فى المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التى سمت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح فى دور التنفيذ •

وتنظم إجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأمناء العامون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمين العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المدير العام ، المدير الادارى « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد فى البنك الدولى • ويعين الأمين العام فى معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذى ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة ٠

ونجد « للرئيس » فى المنظمات المــالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ هو الذى ينفذ الأعمال العادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقررا لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا فى حالة تساوى أصــوات المديرين ٠

الكتاب الثـــالث

المنظمـــات الاقليميـــة

تمهيـــد

١ ـ نشأة المنظمات الاقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الاقليمية ـ ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد فى اقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة ـ من أقدم المنظمات الدولية فى الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل • فقد سبق أن ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمـــات الدولية تعتبر تطويرا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم ـ حتى الآن ـ على أسس فنية مشابهة لهـــا • ومن المعروف أن الظـــاهرة الاتحادية لم تكن لتهتـــم بالتنظيم العالمى فى البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليهـــا •

ولعل أقدم المنظمات الدولية ظهورا ـ بعد الدول الاتحادية ـ هى المنظمات التى وجدت فى القـــارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك فى أوروبا وآسيا ثم أفريقيا •

ولقد كانت فى البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهل عمليات التبـــادل بينها ، ثم كبر حجمها وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقيـــام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء • وهكذا نجد غلبة العنصر التجارى فى تفسير نشأة المنظمات الدولية الأقـــدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية •

أما فى أوروبا ، فنجد أن العامل السياسى ، وضرورة تدعيم الكيان العسكرى لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض ـ هو العامل الحاسم ، على ما نجد فى الحلف الغربى ، وان كانت المنظمات الأوروبية تـــد

تطـورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى .

ونجد دوافع التحـرز ، والحفـاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هى دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية .

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، بغرض توحيـدهم ، على ما نرى فى جامعـة الدول العربيـة .

ونلاحظ أن كل المنظمات الدولية الاقليمية تعالج الآن قضـايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة .

ومع ذلك ، فان التطور الذى جرى فى النطاق الدولى ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل فى اطار المنظمة العالمية ، قـد فرض نفسه فى اطـار المنظمات الاقليمية ، ووجدنا أن كل منظمة اقليميـة ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى اطارها .

وفضلا عن ذلك ، فاننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليميـة المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هـو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك .

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا فى هذا القسم .

٢ — خطـة البحث :

اختلف الفقه فى تفسير الظـاهرة الاقليمية ، وفى مـدى جدوى وجودها فى اطار تنظيم عالمى ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لهـا . وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأسـاس النظرى للتنظيم الاقليمى ، ولبيان علاقته بالتنظيـم العـالمى . ثم نخصص الباب الثانى لدراسة أهم المنظمات الدولية فى وقتنا الحاضر .

الباب الأول

الأساس النظرى للتنظيم الاقليمى

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى جدوى وجودها فى ظل مجتمع فيه تنظيم عالمى واحد • فمن قائل بأن العالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هناك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها • وهذا الرأى ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول به غلاة الاقليمية • وسنعرض رأيهم فى الفصل الأول •

على أن من الفقهاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمى يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولهدف أساسى هو التدريب على التنظيم العالمى ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم فى فصل ثان •

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمى ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم فى فصل ثالث • على أن الرأى السليم هو الذى يرى امكان قيام التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما • وهذا هو الرأى الذى مال اليه مؤتمر سان فرانسسكو ، وأخذ به ميثاق الأمم المتحدة • وسنخصص الفصل الرابع لبيان هذا الموقف ولتعريف التنظيم الاقليمى حسبما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة •

الفصل الأول

نظـرية الاقليمية (١)

يقول غلاة الاقليمية بأنها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية • فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العـالم تدخل فى تنظيمات اقليمية ضـيقة أم واسـعة بحسب الأحوال • وتؤدى المنظمات الاقليمية فى نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتيـة :

١ — من المؤكد أنه فى نطاق منطقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهى التى تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمه والدول المشتركه فيها ، الأسـاس الضرورى لقيـام المنظمه •

٢ — يسهل فى النطاق الاقليمى حل المشاكل الاقليمية وذلك لتشابه الموضوعى للمشاكل القومية ، ولمعرفة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات •

٣ — يسهل — فى النطاق الاقليمى — اتخاذ تدابير الأمن الجماعى — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصـورة أسرع وأسلم منه فى نطـاق المنظمة العالميـة •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، ص ٩ وما بعدها ، كلود النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٦٦ وايضا :

Norman padelford, Regional organization and the United Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غانم ايضا بحث بعنوان التكوين القانونى للمجتمعات الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله العريان عن ظاهرة التنظيم الدولى بمجلة القانون والاقتصاد ، وقـد أشير الى هـذا سابقا عام ١٩٥٥ .

٤ — يستجيب التنظيم الاقليمى لنطق حسن الجوار ، ولا شك أن تعاون الدول المتجاورة معا لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ، ورد العدوان مسألة طبيعية •

٥ — والى جانب ذلك فاننا فى عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعقيد ، والفواصل بصورها المختلفة: الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضحة بين شعوب الأرض من كل أطرافها •

وقد بلغت اليوم حدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمج كل هذه الأضداد فى مسئولية مشتركة واحدة • أما فى حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، اذ أن ارتباطات الدول حيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل (١) •

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليه الفقه الانتقادات الآتيـــة :

١ — لا يمكن التسليم بصلاحية المنظمة الاقليمية لحل المشاكل الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، اذ الأمر يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب حلها •

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معانى هذه الكلمة ، وحتى اذا وجدت فى النطاق الاقليمى ، فان ذلك لا يكون الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة • والحروب المحلية فى عصرنا

---

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ؛ عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ص ٩ ، كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ص ١١٦ .

تتحول الى حروب عالميــة والمشاكل الاقتصادية المحلية والنقدية على الخصوص — ليست الا صدى لمشــاكل الاقتصاد والنقد العــالمى ٠

٢ — عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحــار الدولية ، واستعمال الأثير ٠ وعلى العموم فان طبيعة أى مشكلة لهــا أهميتها — ليس فقط فى تقــرير أنسب الوسائل المعينة على حلهــا ، ولكن أيضا فى قيــاس مدى وطأتها وتأثيرها ٠ وقد تكون المشــكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجــة والادارة الاقليمية ، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها ٠

٣ — يؤدى منطق هــذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى الغــائه ؛ اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له ٠ وذلك يتجاهل اعتبار قيــام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان ٠ وأيضا يتجاهل وجــود مصالح ذات صــفة عالميــة ٠

٤ — ان العالم ليس مقســما فى الحقيقــة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للأخذ به الى النطاق الرسمى واضــفاء الطــابع التنظيمى عليه ٠ ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات الاقليمية ، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عنــدما تتدخل الدول الكبرى لتفرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شــمال الأطلنطى مثلا) ٠ ويمكن أن نتصــور عالمــا مقسما الى كتــل اقليمية أمريكية ، وسوفيتية وبريطانية ٠ هــذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشىء مناطق نفــوذ ٠ ولن يحقــق الهدف التنظيمى العام ، وهو تحقيــق السلم الدولى ٠ وانمــا على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على سـباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى ٠

٥ ـ وفى النهـاية ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمى دائما ، فقد تكون صلات الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور • كما أن عامل القرب الجغرافى قـد يشكل أخطـارا ترغب الدول فى تقليلهـا بالهروب الى العالميـة • ونجد مصداقا لذلك المنطقـة العربيـة • فمما لا شـك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغـة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العـداء بين السعودية والهاشمية والأخطـار التى تراها الدول الملكية من الحركة التقـدمية فى الدول المجـاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهتزة ضـعيفة • وكان من اللازم أن تستبدل بشـكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هـذا المبحث الى أن منطق الاقليمية وحـده كتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العـالمى ، لا يمكن قبـوله ، ومن ثم نواقع الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصـــل الثـــانى

الاقليمية كطريق الى العالميـــة

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالميـــة :

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمى كمقـــدمة ضرورية للتنظيم العـــــالمى • فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحـــدة وطنيـــة داخلية ، واذا كان مطـــلوبا أن تدخل مع ســـائر الدول المكونة للمجتمع الدولى فى تنظيم واحـــد ، فان المنطق يقضى بدخـــول الدول المكونة لمنـــاطق جغرافية واحـــدة فى تنظيمات اقليميـــة كمرحلة وســـيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءا طبيعيا من عمليـــة التطور البطيئة لتكامل العـــالم ، ان التنظيم الاقليمى يمثل مرحلة فى بنـــاء متكامل يجب أن يتم من القـــاع الى القمـــة ، حتى يكون البنـــــاء راســـخا (١) • وعلى ذلك فالمنظمات الاقليميـــة ليست بديلا لمنظمـــة عالميـــة ، وانما بادرات لهـــا •

نقـــد هـــذا التصـــوير :

ولقـــد انتقد هـــــذا التصـــوير بدوره لأكثر من سبب • فلم يثبت تاريخيا أن الاقليمية مرحلة تطورية وسطى بين الدولية والعالمية، أو من المشكوك فيـــه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجـــاه نحو تكبير الوحـــدات تدريجيا حتى تصـــل الى العالميـــة • ومن ناحية أخرى تغفل هـــذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستتنافس بعضها بعضا ، وسيكون من الصعب جدا دمجها معا فى كل منسجم ، تماما كالصعوبة الموجودة فى محاولة جمع الدول القومية • ان صانعى كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالقاء بها فى وجه الآخـــر

---

(١) Alan de Rusett. Strengithening the Framework of peace, London, 1950, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة فى استعمالها فى خلق جسم ثلجى واحد • وفى النهاية ليس هناك دليل واضح على أن الاقليمية ستفضى حتما الى العالمية •

الاقليمية مشتل للعالمية :

وقد أدى ذلك بالبعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمى يعد مشتلا يساعد الدول على ممارسة أنماط من التنظيم الدولى ، ومن ثم يمدنا بنماذج للعمل والأداء ، وتؤدى خدمة مراكز التدريب للتنظيم على نطاق عالمى • وبالجملة فان المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تمتزج لكى تصل بنا الى نظام عالمى كما تمتزج روافد النهر فى مجراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة فى انجاحه

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيد لوجهة النظر القائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية • فالواضح أن هذه المنظمات متقاعسة فى أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العالمى • فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبول مبدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات — تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفالة الفاعلية لهذا التنظيم — فان ذلك لم نره على النطاق الاقليمى بقدر ما رأيناه على النطاق العالمى • ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التى ترتبط بعوامل أخرى ، غير عوامل التقدم فى الاعتراف الرسمى بالقيود على حقوق السيادة . وغير عوامل الانشاء الرسمى للنماذج التنظيمية • ولقد أدى ذلك بالبعض الى رفض الاقليمية •

الفصــل الثــالث

رفض الاقليميــــة

اذا كان التنظيم الاقليمى لا يصلح كصــورة واحــدة للتنظيم الدولى ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولى ولم ينجح حتى الآن فى اعطائنا أنمــاطا للتقــدم انتنظيمى بصورة عامة ، فان الأجدر بالمجتمع الدولى أن يتخلص منــه • فهــو بالضرورة ضار وتوجد فيــه العديد من المثالب • ولقد بلور العــديد من الفقهاء هــذه المثالب ، ونادوا بالغــاء الاقليمية • ولقــد كانت هــذه النظــرة واضــحة أمام مؤتمــر سان فرانسسكو ، اذ خشى الكثير من الأعضاء أن يؤدى تأييد الأقليمية ، الى المساعدة على نبــذ المسئوليات العامة التى سيضعها الميثــاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقــذ العــــالم من خطر التكتــــلات والانقسامات الذى يساعد على قيام الحــرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولى نفسه (١) • لقــد كان الاتجــاه الولسونى لقــــرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التى أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانحلال العصبة أيدت التوجس من أن التقبل الجــزافى للمشروعات الاقليمية ، قــد يفتح البــاب للنبذ — صراحة أو ضمنا — للمسئوليات العــامة الشاملة الدفاعية التى يضعها التنظيم العــالمى ، والى التحلل المبيد لمبــدأ الرقابة المركــزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

---

(١) تراجع محاضرة Ypes بأكاديمية لاهاى عام ١٩٤٧ مجلد١٩٧١ ص ١٧٠ وما بعــدها بعنوان :
« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمــادة ٢١ من عهد العصبة « الاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو » لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص هــذا العهد » .

وأكثر من ذلك فان المنظمات الاقليمية قد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح فى حل مشاكلها الاقليمية . وعلى سبيل المثال فان الكومنولث البريطانى الذى جعل نصب عينيه أن يحتفظ بالمنازعات بين أعضائه لكى تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلائل السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أمدها بطوفان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوربيين فى الدولة الأخيرة ، والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير .

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية — طوال تاريخها الطويل — لم تنجح فى حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة . وهى لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية ابادة الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها . وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقاتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباحثون خارجها . انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع — بهذا الشكل — لا تنجح حتى الآن فى اقامة تنظيم دولى ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عدم صلاحيتها للحياة فى عصر التنظيم الدولى .

ومهما تكن هذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدى الى قبول عام لمنطق الغاء التنظيم الاقليمى بصورة عامة . ان التجربة أثبتت أن هذا التنظيم يحقق نتائج فعالة فى بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هذه المجالات من ناحية ، وأن ننادى بالغاء تلك التى تضر بالمجتمع الدولى من ناحية أخرى . ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادى بالابقاء على التنظيم الاقليمى على أن يربط بالتنظيم العالمى . وفى ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الاقليمية يمكن أن تؤدى دورا هاما فى خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء فى نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسى لذلك أن تربطها بغرض واضح هو : « التعاون

فى الميادين الاقتصادية والاجتماعيه والثقافية » ، وبعبـــارة أخرى ، التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة . ويدخل فى ذلك التعاون لصد العـــدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هـــذا الغـــرض الأخير ، الهـــدف الوحيـــد من الاتحاد » (١) .

---

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى المجتمعات الدولية الاقليمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ١٠٨ ، ص ١١٢ .

الفصـــل الرابع

التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى (١)

١ ــ توزيع المهـــام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمى :

ان الأساس الذى يقــوم عليــه توازن العمــل بين الاقليميــة والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنهــا مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجــال الجغرافى المحدود ٠ ووفقا لهــذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدى وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العــلاقات الدوليــة ، ومحولة اياها الى التنظيم الاقليمى حتى لا ترهــق كاهل المنظمــة العالميــة ، ومؤدية مهمة الخــدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهــيرا للمنظمة العالميــة تزودها بخط دفاع ثان يمكن الاعتماد عليــه فى حالة فشل المؤسسة العالميــة القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليميــة ، ولا يمنح أى تقــدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هــذا المبــدأ ، وانمــا يفترض توافــق الاتجاهين الاقليمى والعــام بالتقليل من نوحيهما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم انه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى ٠

٢ ــ اساس توزيع هــذه المهــام :

ــ والأساس الذى يمكن الاعتماد عليــه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمى والدولى لا يمكن أن يكون محــددا وحاسما ،

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٣ وما بعــدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization, 1965, p. 789.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط . وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه فى هذا الشأن هو طبيعة المشكلة . فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية . أما المشكلات التى لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الإقليمية . ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية فى طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية . ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة : فالرقابة على الأسلحة هى مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى . والتطور الاقتصادى لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الأسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب (١) . وبالاضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بحل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية . ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى . فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقبع فى الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تعقيداته وتشابكه ، ومن ثم فهى لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق .

٣ — معنى الاقليمية فى ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك فى ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق . وجاءت المادة ١/٥٢ تقول « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » .

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ .

١ ـ شرط عدم التعارض مع أهـداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الاقليمية، وهو ممارسة المسائل التى يكون العمل الاقليمى فيها صالحا ومناسبا • ولكن ما هى المناهج التى تعمل وفقا لها المنظمات الاقليمية ، وهل هى نفسها المناهج التى قدمها ميثاق الأمم المتحدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » • ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذ انها جميعا ـ بما فيها المنهج الوظيفى ـ تدخل تحت مدلول المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، انما يجب أن تكون أنشطة هذه التنظيمات والمبادىء التى تسير عليها متفقة مع مقاصد ومبادىء الأمم المتحدة • فيجب من ثم أن تقوم على مبادىء السيادة والمساواة ، وحسن الجوار ، وعدم التدخل وتحقيق العدالة والقانون • ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله • فلقد أوضحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء • وقلنا ان هذا المبدأ يعتبر حجر الزاوية فى التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة • ونتيجة لذلك فانه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة القوية على دول أو دولة أضعف ، فانها تكون باطلة وغير شرعية • ومع ذلك اذا ما شاءت الدول الأعضاء ـ طواعية ورضاء ـ أن تتخلى عن سيادتها من أجل أن تندمج فى وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فان ذلك يعتبر جائزا • .

٢ ـ شرط الجـوار :

على أن الفقه الدولى قد اختلف فى تفسير معنى الاقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » • فما هو معنى ذلك ؟

يرى البعض أن التجاور بين الدول أعضاء المنظمة ـ بمعنى أن تكون جميعا فى نفس المنطقة الجغرافية ـ شرط ضرورى ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجـردا من العنصر الاقليمى وغـير مقبول ، لأنه يسـاعد على تقسيم العـالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السـلام » • ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة • ولذلك يستحق الابتعاد عنها ، لأنهـا تحرض على الحرب ، وتتنافى مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل (١) » •

وهنـاك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقـة الجغرافيـة ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدلوجى ، واستهداف أهداف مشتركة • « فهنا لا نسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهى ليست منظمة عالميـة • لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخـذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السـياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر التكتلة المـادية لمجموعة معينة من القواعد القـانونية » • ويترتب هـذا الرأى نتيجة هامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلنطى • فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، اذ تشـمل دولا من حوض البحـر المتوسـط • اذن فهـو ليس بالتحـديد منظمة اقليميـة من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتبـاره اقليمـا من الناحيـة السياسـية والايديولوجية ، اذ يجمع دولا رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوربا بصـفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هـذا الحلف ممثلا لمنطقة الاقليمية سياسية أيديولوجيـة (٢) » •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجـع السابق ص ٢٨٢ ، وفى نفس المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .

(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، ازمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ . الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمى بشرط التجاور ، أى وحـدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكفل توافر شروط مناسبة للعمل الاقليمى • فالعمل لخـدمة الأمن والسلم الدوليين اما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، واما أن يشـمل اكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمى مناسبا ، وانمـا يكون العمل العالمى هو المناسب • أما اذا أمكن اضفاء طابع الاقليمية على أية منظمة تتعدى منطقـة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجـال للمنافسة بين التكتلات ، والافتئات على نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذى لا يؤيده الميثاق • ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمـل احدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها فى هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولى ، وتكون المنظمة هنـا متخصصة وليست اقليمية (١) •

٤ — الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تأكيدا للدور الذى أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكملة لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العـالمية • ولكننـا نلاحظ أن هذا الربط يكون فى ميدانين رئيسين فقط : ميدان الأمن الجمـاعى ، وهنـا نجـد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجـد الربط أضعف من الصورة الأولى •

ولمـا كان الجهاز الرئيسى الذى يحقق هذين المنهجين فى المنظمـة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعل الميثاق المشرف أو الصـلة بين

(١) يضيف البعض الى هـذين الشرطين بعض الشروط الأخـرى كالعمل من أجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الأعضاء . وقد رأينا أن هدف السلم والأمن يجمع بين كل صور المنظمات الدوليـة . أما شرط التضـامن ، وضرورة كون الأعضـاء دولا متكاملة ، فلا نـرى له محلا — يراجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١٦ •

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية . ففيما يتعلق بالأمن الجماعى نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها ، فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .. » . كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراؤه منها » . أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٢/٥٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات .. وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن . وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » .

وتثير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها فى ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، الا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج الوظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينها وبين المنظمة العالمية صلة فى هذا المجال . ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية فى مجالات لها طابع العالمية أساسا ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى فى مجموعه .

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالميـة والمنظمات الاقليمية الى أقصى حـد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجمـاعى ، فلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات فى تدابير القمع ، وفى هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه • أما اذا أرادت هـذه المنظمات أن تستخدم هـذه التدابير من تلقـاء نفسها ، فانه لا يجوز لها ذلك بغير اذن صريح من المجلس • فيجب عليها أن تعـرض الأمر على مجلس الأمن لكى يقرر لها استخدام هذه التدابير • ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانونى للمجتمع الدولى الآن الذى يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمـة • وتأكيـدا لذلك أصبح من المعتـاد أن تنص مواثيـق مختلف المنظمات الاقليمية التى تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتثال لقـواعد السلوك الدولى الواردة فى الميثاق ، واستبعاد أية نية فى تغيير حقـوق وواجبات الأطـراف عن النحو المقرر فى الميثـاق ، أو الافتئات على المسئوليات المقـررة لمجلس الأمن • بل لقـد اقترح بالنسبة لبعض المنظمات الاقليمية الهامة — كحلف الأطلنطى — أن تصبح سـلاحا مكملا للمنظمة الدوليـة تستخدمه كما تشاء •

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكى تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها • فلقد توسلت بالمـادة ٥١ من الميثاق التى تسوغ لها الحق فى الدفاع الشرعى عن نفسـها — فرادى أو جماعات — فى حالة وقـوع عدوان عليها ، قبـل استئذان مجلس الأمن • ومن ثم فنجد نصوصا فى مواثيق الأحـلاف الغربيـة تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المـادة ٥١ ، على أن هذه المـادة تتطلب عرض ما تتخذه مثل هـذه الجماعات وفقا لحـق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فورا ، وعلى أن التدابير المتخذة لا تؤثـر بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المسـتمدة من أحكام هـذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخـاذه من الأعمـال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصـابه •

ونستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القـوة استعمالا لهـذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طـريق اسـتخدام حق الفيتـو • ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الاقليمية متحررة من أى قيـد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صـارت تحالفـات تعمـل مستقلة وقائمة بذاتها لا تعوقها ضوابط خارجية (١) •

٣ — أما عن تسـوية المنازعات بالطـرق السلمية فقد رأينا أن المـادة ٣٣ من الميثاق قد عددت الالتجاء الى الوكالات الاقليمية من بين وسائل تسوية المنـازعات • وقد فرضت المـادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبـذل جهدها لحل منازعاتها عن طريق هـذه المنظمات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن • وكلفت هـذا المجلس بالعمل على الاستكثار من الحـل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه الوكالات • ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرهقة الملقاة على عاتق مجلس الأمن • ونلاحظ أن الربط هنـا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قويا ، وانما هو توجيهى فقط •

---

(١) Kulski, The Soviet System of Collective Security compared with the westren System, A. J. I. L. 1950 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير فى الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دوليـة وفقا للمـادة ٥١ من الميثاق . فهذه المـادة تتكلم عن تدابير تتخذ فى حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الرأى الراجح يميل الى التوسع فيما يعد عمـل عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقـع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك ان ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بهـا السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع فى هذا المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وافيـة عن هـذه المشكلة فى مؤلف بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٦ وما بعـدها .

البـــاب الثـــانى

أهم المنظمات الاقليمية فى عالمنـــا المعـــاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظـرية للتنظيم الاقليمى يهمنـا أن نتعرض لأهم المنظمات الاقليمية الموجودة فى العـالم المعاصر .

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الاقليمية قـد ازداد كثيرا بعد الحرب العالميـة الثانية وتطورت أشـكاله . وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدوليـة ، فهى تبين اتجـاه التنظيم الاقليمى الى التدرج من الضعف الى القـوة ، حتى يكتمل فى شـكل الدولة الاقليمية الكبيرة . ولذا سنتعرض فى بداية الدراسـة للتنظيم الدولى الأوربى وكيف اتخذ هـذا المسار التطورى . على أن أقـدم صـور المنظمات الدوليـة التى وجـدت هو التنظيم الأمريكى . وذلك نتيجة لحداثة هـذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية . وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة فى التعـاون فى اطار الابقاء الواضح على الأسس التقليدية للعـلاقات الدولية ، من حيث التشبث بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجـاه الى التكتل الوحدوى . وسنبحث هذه التجربة فى مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الانسان الأفريقى الذى استيقظ مبكرا أن يشق طريقه الى الوحدة فى اطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الافريقية ، وسنتبين ذلك فى المبحث الثالث .

وليست هـــذه هى المنظمات الدوليـة الحالية فقط بل أهمها . فهناك منظمة الكمنولث البريطانى ، وهى رابطة تجمع بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار البريطانى وتحررت ، وأساس هـذه الرابطة هو التاريخ المشترك فى الولاء للتـاج البريطانى ، وان كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتمـر بدور تتناقص فاعليته ولا تزداد . وهنـاك

مجمــوعة من الأحلاف التى تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار كحلف جنوب شرق آسيا . ولن يتسع المجال هنا لدراسة كل هــــذه المنظمات . على أن أهم صــور التنظيم الذى يعنينا ، هو التنظيم فى المنطقتين العربية وبين الدول الاسلامية وسوف نخصص فصلا لدراسة كل نوع منهما .

الفصل الأول

التنظيم الدولى الأوربى

لعلنا لا نبالغ اذا قلنا ان التنظيم الاقليمى الأوربى هو أقوى التنظيمات الدولية الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الدول الأخرى، لما حققه من نتائج تقدمية واضحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربية وتتعدد الى حد كبير . فمنها منظمات عامة أى تختص بممارسة كافة صور التعاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصادى ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمع بين المجالس التشريعية ، ومنها ما يعترف للفرد بالشخصية القانونية فى المجال الاقليمى . ومن صور هذه المنظمات كذلك ما يمس سيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثر على هذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الإقليمية فى النطاق الأوربى وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربية على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلى :

أولا — اتحاد أوربا الغربية . Western European Union

١ — نشأة الاتحاد :

نبه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثناء الحرب الثانية ، الى أهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الابقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى انشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فلقد كانت فكرة تشرشل أثناء الحرب هى « أنه ينبغى وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لهيبتها ورفعة قدرها .. وأنه ينبغى على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة العالمية » • ولذا وجـدنا الحكومة البريطانية هى التى دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان القصد الأساسى منها مواجهـة القـوة الألمـانية الخطرة • وقـد وقعت كل من فرنسـا وبريطـانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذى أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته فى باريس • ولقـد أدخلت عدة تعديلات على ميثـاق بروكسل المنشىء لهذه المنظمة ، بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمهـا التعـديلات التى أدخلت بمقتضى اتفاقيات باريس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمـانيا وايطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سـبع دول • وأصبحت المواجهـة الحقيقية بعد هـذا التعديل موجهة الى روسيا ، والى الشيوعية فى العـالم • لذلك فان الأساس الذى قام عليه الاتحاد قد اهتز بشدة بعد التغيرات فى أوربا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

اختصاصات الاتحـاد

١ — الاختصاص العسكرى للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعى بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يهمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى (١) • فالمـادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان : بكل الوسائل الممكنه سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على ايضاح أن رد العدوان يكون فى حدود المـادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التى تتخذ يكون لها طابع التوقيت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

---

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد — مع ذلك ضمن الأحلاف العسكرية . راجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ ؛

تنتهى بمجرد أن يتمكن هـذا المجلس من اتخـاذ التدابير الضرورية لاعادة السلام والأمن الدوليين •

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هى تنظيم التسليح بين الدول الأعضـاء ، وبذلك فلعله يكون أول المنظمات التى تمارس منهج تنظيم التسليح • ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هـو المـانيا ، فرغم أن الدول الأوربية رأت أن مصلحتها فى ضـمها الى المنظمة ، الا أنها قدرت أن اطلاق التسليح قد يعيدها الى ما كانت عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفـاق الحدود التى يمكن أن تصل اليها القوات المسلحة للدول الأعضـاء فى وقت السلم • وتعهدت ألمـانيا الغربية بعـدم انتاج أسـلحة ذرية وبيولوجية وكيماوية ، وأنواع أخرى من الأسلحة الا بعد استئذان مجلس اتحاد أوربا • ويخضع ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخـرى من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد •

٢ ـ اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحـاد تلزم الاعضاء بالدفاع عن المبادىء الديمقراطية والحـريات الضرورية والتقـاليد الدستورية واحترام القانون ، وهى المبادىء التى تكون فى مجموعها تراثها المشترك • والمقصود بذلك فى النهاية هو مناهضة الشيوعيـة والنـــازية •

٣ ـ اختصاصات الاتحاد فى المجالات الوظيفية الأخرى :

فى المجال الاقتصادى :

تتعـــاون الدول فيما بينها على ازالة التناقض بين متطلبـات السياسـة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنميـة المبادلات التجارية بينها جميعا •

وفى المجـــال الاجتماعى :

تعهدت الدول برفع مستوى حيـاة شعوبها ، ويساعد المجلس على ابرام اتفاقيات الضمان الاجتماعى بينها .

وفى المجـــال الثقافى :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ، والفهم العميق للمدنية الغربية التى تعد تراثا مشتركا لهم .

هيئـــــات الاتحـــــاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذى يمارس اختصاصاته هو مجلس الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التحضـيرية له بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هى اللجنة الدائمة للتسلح ، ووكالة رقابة التسلح . وتصدر قرارات المجلس بالاجماع ، ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة فى المسائل العســكرية .

والى جانب هــذه الهيئات يمثل فى المجلس جمعيـة اتحاد أوربا الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمــان لهذا الاتحاد ولمجلس أوربا فى نفس الوقت . اذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم للاتحـــاد — يستهدف انشاء مجلس أوربى استشارى . وتم انشــاء هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ . وقد رأى أعضاء الاتحاد الأوربى أن تمثل جمعية مجلس أوربا فى الاتحـــاد ، وذلك باعتبار أن ممثلى الدول السبع أعضاء الاتحاد فى مجلس أوربا ، هم الذين يكونون برلمــان هذا الاتحاد . وتختص هذه الجمعية بالنظر فى نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا ســنويا عن أعماله وتعتبر الجمعية البرلمـانية الجهة الوحيدة التى تملك مناقشة وسائل الدفاع عن أوربا الغربيــة (١) .

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدوليـــة ، ص ١٦٧ بنتـــو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٣ ، بنتو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ .

ثانيا — مجلس أوربا (١) : Conseil de L'Europe.

١ — نشأة المجلس :

رأينا كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوربا ، والواقع أن الدافع الى انشائه ينبع من عاملين :

الأول — ان الاتحاد استغرق المجال العسكرى معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكرى بصفة أساسية ، مع أن التطورات التى جدت فى الحياة الدولية تستدعى بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى .

والثانى — قلة عدد الدول الأعضاء . وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضرورى توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هنــاك تلاحم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوربية (٢) . وهكذا اتفق على انشاء مجلس أوربا ، ودخل دور التنفيــذ فى ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقيــة المنشـئة له عشر دول هى : انجلترا وفرنسا ، وايطاليـــا ، وبلجيــكا ، وهولنــدا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا . وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

---

(١) يراجـــع :
W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. I. paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public postif T. I, 1964. 530.

وأيضا كوليـــارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ . ريتر ، النظم الدولية ، ص ٥٧٠ الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٣٨ وما بعـــدها ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

(٢) نستطيع ان نقول ان نداء الوحدة الأوربية كان يسيطر بشـــكل واضح على دول الاتحاد الغربى فى ذاك الوقت . فلقد توالت التصريحـــات من وزراء خارجية فرنسا ، وايطاليا ، بل ومن المقـــر البابوى نفسه ، ولقد قام بالتحضير للاتحاد الجديد الاتحاد الغربى وكون لجنة خاصة لبحثه من أعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر بلندن عام ١٩٤٩ ، هو الذى اخرج ميثاق المنظمة الجـــديدة .

من اليونان وتركيا وايسلندا والمانيا الغربية ، والنمسا وقبرص وسويسرا ومالطة . ووصل العدد بذلك الى ثماني عشرة دولة . وقد اتفق على أن يتخذ المجلس مقره فى استراسبورج بفرنسا .

٣ — اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشىء للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادىء التى تعد تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها . ومع ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل العسكرية (١) . كما أن التعاون الاقتصادى ليس واسعا فى مجاله . والصور البارز الذى يمثله ، هو احترامه للتقاليد الديمقراطية الغربية ، والعمل على صيانتها وتقدمها ومن ثم فنجد نصوصا واضحة فى الميثاق تؤكد اعتراف الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته ، وتوحيد سياسة الأعضاء فى المسائل الاجتماعية والثقافية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (تراجع المواد من ١ — ٣) .

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد أوثق عرى بين دول الديمقراطيات الغربية (٢) . ولهذا كان عضوية

---

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس اوربا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الاطلنطى بها — كما أن بعض الدول المحايدة — والتى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلند والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى اية كتلة عسكرية .

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية ان يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى الذى تختفى فيه سيادات الدول الأعضاء ، ولكن انجلترا عارضت هذه الفكرة ، بل وابدت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا أنها أخطرت من الدول الاوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم سواء معها أو بدونها ، لما دخلته بسهولة : يراجع مقال اورنسن orensen بعنوان Conseil de L'Europe باكاديمية لاهاى سنة ١٩٥٢ ، ص ١٢٥ وما بعدها .

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والدول ذات الأنظمة الديكتاتورية كأسبانيا والبرتغال . ولقد وضح تمسك الدول باحترام هذا الأساس عندما طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية بها ، اذ اعتبر ذلك متعارضا مع المبادىء الديمقراطية .

٣ — هيئــات المجلس :

١ — ضعف سلطات الهيئــات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج . وليس لهاتين الهيئتين اختصاصات اصدار القرارات ، وانما كل مالهما هو سلطات المناقشة ، والبحث والدراســة ، ثـم اصدار التوصيات . ووسيلة تحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التى تعــرض على الدول الأعضاء لاقرارها فيما بعد .

٢ — لجنــة الوزراء :

تتشــكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع هــذه اللجنة مرتين كل عام . ورغم أهمية هــذه اللجنــة ، الا أن اجتماعها بمثــابة « مائدة يجتمــع حولهــا ممثلون للدول يمكنهم أن يتكلموا ويستمعوا لبعضهم البعض ، ويتفهموا وجهــات نظــرهم ، بصرف النظر عن تعهدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة بالاجماع فى المسائل الهــامة ، وبالأغلبية فى المسائل الأخرى وهى على الخصوص المسائل الادارية والمــالية (١) . ويعــاون اللجنــة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية والقانونية والصحية .

---

(١) الدكتور عبد العـزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٣٧٨ — ص ٣٧٩ .

٣ ـ الجمعية الاستشارية :

وتتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء يختارون بحسب عدد أعضاء كل دولة ، وتختارهم البرلمانات وليس الحكومات • ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا : وانما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة فى التصويت •

ولهذه الجمعية أن تقدم توصياتها للمجالس النيابية • ولقد اعتبر انشاء هذه الجمعية بمثابة تقدم كبير فى نطاق العلاقات الدولية ، إذ لأول مرة يدخل التنظيم الشعبى فى اطار المنظمات الدولية الحكومية ، مما يسمح بتمثيل للرأى العام الشعبى لكل برلمان فى الجمعية الاستشارية •

وتعقد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرا • على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقاد ، وانما يستمر عن طريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضوا بينهم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا تعينهم الجمعية •

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقية ، وان كان لها دور كبير فى تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأى العام الأوربى • ولجنة الوزراء هى التى تعد لها جدول الأعمال ، وان كان للجمعية أن تناقش أية مسألة تدخل فى نطاق اختصاص مجلس أوربا ، وتقدم توصياتها بهذا الشأن الى لجنة الوزراء •

كما تختص الجمعية باجراء مناقشات فى المشاكل السياسية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة •

وتبدو الأهمية الواضحة لهذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لمختلف الأنشطة الدولية فى المجال الأوربى ، ومن ثم فلقد حرصت المنظمات الأوربية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية ،

أو فى أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل الى اللجنة ، على ما سيتضح لنا عند دراستها .

الأمانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يعاونهما عدد كاف من الموظفين . ويعين الأمين العام ومساعده بواسطة الجمعية الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء .

وتقوم الأمانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس .

نشاط مجلس أوربا :

دفع مجلس أوربا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى ادراك أكبر لعوامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد من مقاصدها فى سبيل الوصول الى الهدف الرئيسى للتنظيم الاقليمى الأوربى ، وهو التمهيد لأوربا القوية المتحدة . واذا كان هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولى ، ولا يملك سلطات قوية يفرض بها ارادته على الدول الأعضاء ، كما أنه لا يمس سيادتها ، الا أنه قد أدى دورا فى قيام مجموعة من المنظمات القوية ، التى تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوربية ، ثم الجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجمعية الأوربية للنشاط الذرى . على أن الدور الهام الذى مارسه المجلس تجلى فى ابرام مجموعة من الاتفاقات الهامة التى تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية السائدة فى الدول الغربية ، وتقوية الروابط والعلاقات فى مختلف المجالات بين هذه الدول لذا كان له جهد كبير فى ابرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع الاجتماعى واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تتصل بالنواحى العلمية .

على أن المجال القانونى يعد بحق أبرز المجالات التى عمل فيها مجلس أوربا ، فقد أعد مشروعات اتفاقيات كفلت التنسيق بين التشريعات الوطنية وحققت التعاون فيما بينها • من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفى حالات تعدد الجنسية ، والاتفاقية الأوربية فى شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحا « القانون الأوربى » •

ولعل أهم تلك الاتفاقات ، هى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان، وهى ما نخصص لها دراسة مستقلة فى الفقرات التالية •

ثالثا — الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان :

بدأ الاهتمام الدولى بحقوق الانسان — كما أشرنا من قبل فى ميثاق الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورا هاما منذ عام ١٩٤٨ عندما أصدرت توصية باحترام حقوق الانسان وعددتها عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأى الراجح أن هذه التوصية غير ملزمة ، أو على الأقل لا تقرر حقوقا مباشرة للأفراد فى المجتمع الدولى ، وانما توجه الى دولهم ، لكى تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها فى قوانينه •

وجاءت الاتفاقية الأوربية لتخطو بالمسألة خطوة واسعة اذ استطاعت — قبل غيرها — أن تدخل حماية حقوق الانسان فى دائرة التنفيذ ، وأنشأت تنظيما وهيئات أسندت اليها اختصاصات فى هذا الشأن • ولقد بدأت الاتفاقية بوضع تعداد لهذه الحقوق وهو مستمد فى جملته من الاعلان العالمى لحقوق الانسان وان أعطى اهتماما أكثر للحقوق المدنية والسياسية فى البداية وان وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية •

مضمون حقوق الانسان فى الاتفاقية(١) :

وأهم الحقوق التى ذكرتها الاتفاقية على ذلك هى الحق فى الحياة، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للعمل الاجبارى ، والحق فى الحرية وفى الأمان ، والحق فى اللجوء الى القضاء العادى ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحيـاة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأي والعقيدة • وحـرية الاجتماعات وحـق تكوين الجمعيـات • والحق فى الزواج وتكوين أسرة ، والحق فى المسـاواة أمام القـانون ، وعـدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغـة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القـومى أو الاجتماعى أو الانتمـاء الى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليـه فى اطار نظرية الحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الانسان فى الاتفاقيـة :

(١) اللجنة الأوربيـة لحماية حقوق الانسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission ومحـكمة Court أوكلت اليهما اختصـاصات محـددة للتأكد من احترام هـذه الحقـوق وبحث ما اذا كان قـد حـدث أي انتهاك لهـا • وتتكون اللجنـة من ممثلين بعـدد الدول الأعضاء فى الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنـة هى تلقى الشـكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقيـة • ويلزم فى الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قـد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضـع تقريراً ترفعه الى لجنة الوزراء بمجلس أوربا — وتقرر لجنة الوزراء

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربيـة لحقـوق الانسـان — القـاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولى ص ٤٨٢ •

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قد خولفت والاجراءات التى تتخذ ازاء المخالف •

(٢) المحكمة الأوربيــة لحقــوق الانسان :

أما المحكمة الأوربيــة فهى تتــكون من قاض من كل دولة من الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوربا من قائمــة بأســماء مرشحى الدول تضــعها لجنــة الوزراء • ويجــوز للدول الأعضاء ، وللجنة الأوربية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكوى قــد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لهــا •

وهكذا ــ فعلى خلاف لجنة حقــوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد بأهلية التقاضى أمام المحكمة ، وانما يقتصر هــذا الحق على الدول التى تكون قد قبلت الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وعلى لجــنة حقــوق الانســان ، واذا حكمت المحكمــة بتعــارض القرار الذى اتخذته احــدى محــاكم الدولة أو سلطاتهــا مع التزامات الدولة بمقتضى الاتفاقية ، وأن القانون الداخلى لهذه الدولة لا يسمح بمحو آثار هــذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل •

رابعا ــ الجماعة الأوربية للفحم والصلب ECSC (٢) :

ــ بدأ التفكير فى تقوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوربية بالدعوة التى وجهها روبين شومان وزير خارجيــة فرنسا فى ٩ مايو عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمــانية ، بأن تتفق معــا على أن تضــع انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيــئة عليــا مشتركة يســمح للدول الأوربية الأخرى بالانضمام اليهــا • ولقيت هــذه الدعــوة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلف الدكتــور عبد العــزيز سرحان عن الاتفاقيــة الأوربية ص ١٦٠ •

(٢) European coal and Steel community

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هي ايطاليا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هـذه الدول الست في باريس ، ووقعوا معاهدة في ١٨ ابريل سنة ١٩٥١ وتم التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ في ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢ وأنشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوربية European coal and Steel community . والهدف الرئيسى لهذه الجماعة هو أن تنشىء بينها سوقا مشتركة لهاتين المادتين تتداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) . وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء .

---

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هـذه الاتفاقية ، وذلك لأكثر من سبب يأتى فى مقدمتها عدم رغبتها فى قيام سلطة فوق الدول Super - nationale تحد من ارادتها فى المستقبل ، وتفضيلها لروابطها فى إطار الكمنولث البريطانى . وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياد الذى تتمسك به ، بالاضافة الى عدم قبول الدول ذات الأنظمة الاشتراكية انطلاقا من مفهوم أنها لا تحترم الحريات الفردية . ويبدو أن الدول المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادى بينها أمر سهل ؛ لوجود التقارب والترابط الذى يسمح بقيام هـذا التكامل ، وهناك سبب سياسى هو أن التكامل الأوربى المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة أسمى بين دول تقوم انظمتها على أسس ديمقراطية وتتجه سياستها العامة فى نفس الاتجاه . فهذا التوافق السياسى فى الأسس والاتجاهات ، قاعدة أساسية لنجاح التنظيم الدولى . (راجع فى هذا المعنى الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦) .

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى إلمانيا بالذات يجد تفسيره فى العداوة التى استمرت بينهما زمنا طويلا ، وكانت تنتج منها عادة الحروب الثقيلة فى المجتمع الدولى . وقد رأى شومان وزير الخارجية الفرنسى ان المادتين الرئيسيتين فى صناعة الحرب هما الفحم والصلب وعندما يوضع انتاجهما تحت الرقابة المشتركة ، فان فى ذلك ما يكفل استخدامهما فى الأغراض السلمية ، فضلا عما يحققه الترابط الاقتصادى بينهما من تقدم

خامسا — السوق الأوربية المشتركة EEC (١) :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب فى زيادة التبادل التجارى بين الدول الأعضاء فى نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة فى وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات فى الفحم وفى أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة • مما دعا الدول الأوربية الست الى توسيع نطاق التجربة • وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوربية مشتركة ، وانشاء جماعة أوربية للنشاط الذرى • ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص •

واجتمعت الدول الست فى بروكسل فى ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتهت من مهمتها فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت دور التنفيذ فى أول يناير ١٩٥٨ • وقد اتسعت عضوية السوق الأوربية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام — اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) •

وهدف انشاء السوق الأوربية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعوبها ، وتوثيق صلاتها •

الجماعة الأوربية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ، فالقصد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ،

يراجع الشافعى بشير ، المرجع السابق ، ص ٧٣ •
(١) European Economic Community
(٢) تم ذلك بمقتضى اتفاقية وقعت فى ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ •
(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير الصناعات الذرية، لرفع مستوى معيشة هذه الدول ، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى •

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوربية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل فى جملتها تنظيم النشاط الاقتصادى للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة • فهى تقرر الغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الانتاج فى الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها معا فى هذا الاستغلال • وبعد أن استقلت الدول المستعمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة افريقية (١) • وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة فى خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل الى جعل السوق الأوربى سوقا موحدا فى عام ١٩٩٢ •

هيئات ممارسة السلطة فى الجماعات الأوربية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوربية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكنها من تحقيق الأهداف الواسعة التى ابتغتها الدول من هذه الجماعات • وفى الحقيقة لا يسع الباحث الا أن يندهش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هذه الجماعات هى الطريق الى تكوين أوربا القوية المتحدة • وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فلقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بدأت عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهى عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم اقرار معاهدة بانشاء

---

(١) دكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٠٦ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ، ص .. ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ص ٢٥٠ .

جماعة أوربية واحدة وحدث هذا التعديل فى دول العمل ابتداء من أول يوليو عام ١٩٦٧ ٠

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه توجد سلطة عليا أو لجنة تتولى المسئوليات التنفيذية فى كل جماعة ، وتملك اصدار قرارات ملزمة فى الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك اصدار آراء استشارية لا تكون ملزمة ٠ وبالنسبة للقرارات الأولى ، فان لها حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقى أوامر اللجنة وتنفيذها ٠ ويشارك هذه الهيئة أو اللجنة مسئولياتها مجلس وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب ، وله اختصاصات أوسع قليلا فى منظمتى السوق واليوراتوم أكثر منه فى جماعة الحديد والصلب ، ثم يوجد برلمان له مسئوليات استشارية ورقابية ، وأخيرا محكمة تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله سلطة الغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها ٠

توحيد البرلمانات والمحاكم فى المجتمعات الثلاث :

وفى عام ١٩٥٧ رؤى توحيد البرلمانات ، فأصبحت برلمانا واحدا بدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء بميثاق كل جماعة ، كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص شعوب الجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات ٠ وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة ٠

توحيد السلطة العليا فى المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا فى منظمة الحديد والصلب ، واللجنة فى منظمتى السوق واليوراتوم لجنة واحدة هى « لجنة الجماعات الأوربية

La Commissions des Communautés Europeenses

وقد انتقلت اليها السلطات والاختصاصات التى كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها في المعاهدات المنشئة للجماعة الأوربية للفحم ، والجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجماعة الأوربية للنشاط الذرى » وكذلك أنشىء مجلس وزراء واحد للجماعات الأوربية الثلاث.

Un Conseil des Communautes Europeenes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وبنفس اختصاصات كل مجلس في المعاهدة الخاصة بكل جماعة • وقد نصت معاهدة الادماج على تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل اليها فيه •

هذا وتتخذ القرارات في معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وقلة من القرارات التي تتخذ بالاجماع وتعبل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوربية •

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلجأ اليها في الحالات المنصوص عليها في الميثاق • ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجماعة الفحم والصلب ، والبنك الأوربي للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها في معاهدة اليوراتوم (١) •

ساندسا — حلف شمال الأطلنطى NATO (٢)

من أهم المجالات التي لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوربية هو المجال العسكري • والدافع الى مد هذا التحالف الجديد(٢) هو التطورات التي حدث في الحياة السياسية الدولية • ذلك أن الاختلاف

---

(١) راجع التفاصيل : كوليـارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤٠ ، ريتر ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ ، وأيضا :
Pinto, Les organisations Europeenes, paris 1965, p. 90.

(٢) North Atlantic Treaty organisation

الايدلوجى بين حلفاء الأمس — الغرب والروس — بدأ يظهر بشدة وخاصة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على تشيكوسلوفاكيا وبعقد مجموعة المعاهدات الثنائية مع دول أوربا الشرقية (١) • ولقد أدى ذلك الى تغيير الاستراتيجية العسكرية للدول الغربية تماما • فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا، رأينا من قبل كيف دخلت هذه الدول فى اطار التعاون الغربى العسكرى فى الحلف الغربى • ومع ذلك فلقد رؤى مد الخط العسكرى للتعاون الغربى بقصد محاصرة روسيا ومنعها من النفاذ الى منطقة المحيط الأطلنى • وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا السلاح الهام • ومن ثم بدأت المفاوضات فى واشنطن بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربى بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا • وانتهت هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها فى ٤ أبريل ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) •

---

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتى وكل من تشيكوسلوفاكيا ، ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا ابريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات أخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض، يراجع فى التفاصيل ، حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٣١٩ •

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربى والولايات المتحدة وكندا والبرتغال والنرويج . وانضمت الى المعاهدة بعد ذلك اليونان وتركيا فى اكتوبر ١٩٥١ ، وألمانيا الغربية فى ٢٤ اكتوبر عام ١٩٥٤ ، ولا يفوتنا أن نذكر ان الدول الغربية بدات تشعر — وخاصة بعد مشكلة كوريا — ان نظام التصويت فى مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما عند اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ، وان الجمعية العامة لا تتمتع بسلطات فعلية فى مجال قمع العدوان . ومن ثم فلقد فكر فى ان يعتبر حلف الأطلنطى سلاحا فى يد الأمم المتحدة تلجأ اليه عندما تريد أن تستعمل تدابير القمع .

اغراض الحلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على صد الهجوم المسلح الذى قد يقع على احداها . ولهذا جعلت المادة الثالثة من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء أن تعمل على تقوية قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح . ويقع على عاتق أجهزة الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضمان حيويتها وفاعليتها ، وكيفية استخدامها . وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة للدول الأعضاء به والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل منها والقيادات التى تخضع لها . كما أن الحلف يستخدم القواعد الموجودة لدى كل دولة من دوله ، وينشىء قواعد خاصة به حسبما تقتضى الظروف الاستراتيجية .

على أن الدول الأعضاء قد عنيت أيضا بتنمية المقدرة الاقتصادية والاجتماعية لها ، وتوحيد الخطط السياسية ، وذلك حتى تصلح سندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقى وتلك هى الفكرة الأساسية التى ارتبط بها هذا الحلف . ويعتبر الحلف جهازا لحل المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجانا للتعاون الفنى والعلمى والثقافى والاقتصادى .

أجهزة الحلف :

١ — المجلس :

اقتصرت معاهدة حلف شمال الأطلنطى على تنظيم هيئة واحدة له هى المجلس Council ، وقد نظم على أساس أنه مؤتمر دولى ينعقد سنويا كل عام لتناقش فيه مختلف المسائل التى عهد الأطراف بها الى الحلف . وأعطى المجلس الحق فى أن ينشىء من الهيئات المساعدة ما يراه لازما. ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات على نظام هذا المجلس فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمة

تمثل فيهـا الحـكومات من وزراء الخارجيـة أو الموظفين الآخرين حسب طبيعة المسألة المدرجة بجدول الأعمـال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤسـاء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، ولضمان الدائمية على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ — اللجـان المدنيـة :

رغم أن الميثاق لم يتحدث الا عن المجلس الا أن الأخير استخدم الحق المقرر له فى المـادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضـها ذو اختصاص فنى ضـيق ، والبعض الآخـر له اختصاص واسـع : مثل لجنة المستشارين السـياسيين ، لجنـة المستشـارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدنى • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف ادارة مدنية برئاسة سكرتير عام ومعاونة عدد من الموظفين • •

٣ — اللجـان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هى الهيئات العسكرية وهى : لجنـة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء ، وتختص ببحث واتخـاذ التوصيات فى المسائل العسكرية واحالتهـا للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا، وبريطانيـا ، والولايات المتحـدة الأمريكية وتعتبر بمثـابة الهيـئة التنفيذية للحلف وتقسيم منطقة الاطلنطى الى مناطق عسكرية متعددة لكل منهـا قائد وتشرف عليهـا جميعا اللجنـة العسكرية • واللجنـة الدائمة ، وتتلقى القيـادات الأوامر من الأخـيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

ارتبطت نشأة حلف الأطلنطى بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوربا أخذت تتزحزح عن مكان الصدارة فى قيادة الشئون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوربا الى أن تدخل فى مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع فى العديد من أقاليمها القوات والمنشآت المملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلنطى • ومنذ أن تولى الجنرال ديجول مهام السلطة فى فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوربا القوية من جديد • لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول اعطاء فرنسا مركزا ممتازا فى الحلف — وعلى الخصوص — حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة • ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف • ولكنها رفضت • فما كان من الحكومة الفرنسية — تحت زعامته — الا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها الى الحلفاء الآخرين فى ١٠ مارس ١٩٦٦ • وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقا لاتفاقية شمال الأطلنطى • التى حددت مدتها بعشرين سنة كما رتبت طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت فى الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى الغاء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التى عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تمكين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المرابطة فى فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغا على أساس التغير الجوهرى فى الظروف • فلقد ذكر الرئيس ديجول عبارات يستفاد منها ذلك • ومع ذلك فلقد بدأت الدول تنصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له فى بروكسل بدلا من باريس (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله ، المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها •

ويمر الحلف بأزمة حادة الآن ، بعد تلك التغيرات التى حدثت فى أوربا الشرقية وأنهت سيطرة الأحزاب الشيوعية على الحكم فيها ، فلم يعد الأساس الذى قام عليه موجود الآن ، مما يفرض على الدول أن تعيد النظر فى ضرورة استمراره •

وللحلف أمانة عامة برئاسة أمين عام ذى اختصاصات واسعة ، وهو يرأس اجتماعات المجلس اذا اجتمع على مستوى الوزراء ، وان جرى العمل على اسناد الرئاسة الشرفية لأحد الوزراء •

سابعا — المنظمة الأوربية للتجارة الحرة (١) :

١ — قيام المنظمة وأهدافها :

دعت بريطانيا الى قيام هذه المنظمة لتخفيف القيود التجارية بين الدول الأوربية التى رفضت الانضمام الى السوق الأوربية المشتركة وذلك قبل أن تقبل بريطانيا الانضمام الى السوق بعد ذلك بعدة سنوات ، وقد أنشئت هذه المنظمة عام ١٩٦٠ ، واتخذت مقرا لها جنيف ، وانضم الى عضويتها كل من النمسا والدانمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا •

ويقتصر هدف هذه المنظمة على التخفيف التدريجى للقيود الجمركية على تبادل السلع بين الدول الأعضاء ، حتى يصل الى الغاء هذه القيود نهائيا عام ١٩٧٠ (٢) •

٢ — أجهزة المنظمة :

تتميز أجهزة هذه المنظمة ببساطتها ، فهى تتكون من مجلس ، ثم لجان الفحص ، فالأمانة •

---

(١) The European Free Trade Area.

(٢) يراجع فى التفاصيل كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤١ •

وتمثل كل الدول الأعضاء فى المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيه • ويقوم المجلس بالاشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث فى أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء•

أما لجان الفحص فهى تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التى تعرض عليه ، وأهم هذه اللجان لجنة التنمية الاقتصادية واللجنة الجمركية ، لجنة الخبراء التجاريين ولجنة الميزانية •

وأخيرا فهناك السكرتارية وهى مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة •• الخ •

مستقبل المنظمة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة فى أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولها — وفى مقدمتها بريطانيا — الى الالتحاق بالسوق الأوربية المشتركة ، وهى المنظمة التى قامت هذه المنظمة كبديل عنها •

منظمات أوربا الشرقية :

على أننا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربى قبل أن نلقى نظرة على الجانب الآخر من أوربا ، أعنى الشرق • وقد قلنا ان التنظيم الاقليمى الأوربى الذى وجد فى الغرب — وخاصة فى جانبه العسكرى — قد قصد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

(١) لم تكتف الدول الغربية باقامة حلف الأطلنطى فقط لتحقيق هذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التى يحتمل أن ينفذ الاتحاد السوفيتى اليها ، وعقدت محالفات مع دول تلك المناطق فهناك حلف مانيلا فى جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك ابرمت بتاريخ ٨ سبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنسا ، ونيوزلندا ، وباكستان والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة —

موقفا سلبيا ازاء هـذه المحاولات ، بل اجتهـدت هى الأخـرى فى تكوين حلف دفاعى بين دول الكتلة الشرقية ، فضلا عن عقـد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الأخرى ، وأقامت أيضا منظمة للتعاون الاقتصادى والتنمية من الدول الشيوعيـة .

(أ) حلف وارسـو :

وعقد هذا حلف وارسـو فى ١٤ مايو عام ١٩٥٥ ، ضـم الى عضويته كلا من البانيا وبلغاريا والمجر وألمـانيا الشرقية ، وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفيتى وتشيكوسلوفاكيا .

وقد اشارت ديباجة هـذا الحلف : الى أن قيامه بمثابة رد فعـل للتحالف الغربى المتمثل فى الاتحاد الغربى ، وحلف شمال الأطلنطى ، وذلك باعتبار أن هذين الحلفين قـد ضما اليهما ألمـانيا الغـربية ،

الامريكية . وقد نصت المعـاهدة على مبدأ الدفاع المتبـادل بحيث تعتبر الدول الأعضاء العدوان الذى يقـع على أى منها عدوانا على الجميـع ، والى جانب ذلك التزم الأعضاء بفض منازعاتهم بالطرق السلمية وبزيادة قدرتهم الفردية والمشتركة لواجهة أى هجوم مسلح . وهناك كذلك الحلف المركزى (السانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وانضمت اليه بعد ذلك ايران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام اليه من قبل دول الجامعة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسى منه مواجهـة التسرب الشيوعى فى تلك المنطقة ؛ ولقـد تحمست الولايات المتحدة فى الدعوة اليه ، وان لم تدخل رسـميا فيـه ، وهى الآن تشارك فى لجانه المختلفة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر اليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما ابعد الدول العربيـة عن دائرته ؛ كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كان اسمه حلف بغداد ؛ واستبدل بالحلف المركزى ، ونقلت عاصمته الى انقـره . والغرض من هذا الحلف كذلك وفقا لنصوصه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبار العدوان على اى منها عدوانا على الأخرى .

وكل هذه الأحلاف فقدت اهميتها بعد التغييرات التى حدثت فى روسيا وأوربا الشرقية وابعاد الأحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حيث يعـاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حـرب جديدة ويخلق تهديدا للامن للدول المحبة للسلام •

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوربيـة الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء •

ومن أهم النصوص التى احتواها ميثـاق منظمة حلف وارسو ، ذلك النص الذى يقـرر أن المعاهدة لن يكون لهـا محل اذا ما اقيم نظام للامن الجماعى الأوربى •

أهـداف الحلف :

وقد قام حلف وارســو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبـادل عن الدول الأعضـاء ، وأورد مناهج التنظيـم الدولى للامم المتحـدة ، التسوية السلميـة للمنازعات ، وخفض التسلح ، والأمن الجماعى • ولم يهمل المنهج الوظيفى ، اذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العـامة ، ونص الميثـاق كذلك على احترام المبادىء التى نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبـادل للسيادة ، وعدم التدخل •

وأهم تعهد عنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الأمن الجماعى. فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافـة ما يلزم لتقـوية قدرتهم الدفاعية ، وضمان سلامتهم الاقليمية ، والدفاع عنهم ضـد أى هجوم محتمل • وفى حالة حـدوث عـدوان على احـداها ، تقـدم الأخـرى لهـا المساعدة المباشرة • وقـد توسعت روسيا فى مفهوم هـذا العدوان فجعلته لا يقتصر على العـدوان الخارجى بل سـحبته الى الحركات الثورية المسلحة التى توجد فى داخل احدى الدول الأعضاء • ولقـد تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضـادة للنظام الاشتراكى فى المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ •

هيئــات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنةالاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قــدم المساواة • وتجتمع هــذه اللجنة مرتين فى العــام • وتتشاور الدول من خلالهــا فى المسائل الاقتصــادية والسياســية والعسكرية والثقافيــة الواردة بالمعاهدة ، وكذلك فى حل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هــذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنــة دائمــة مقــرها موسكو تنعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتداول فى المسائل الســياسية الدوليــة وتقدم توصياتها الى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقــوات المسلحة للدول الأعضــاء ، وهى تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليــم الدول المشتركة فى الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات التى وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتى الذى أحدث خللا كبيرا فى الأنظمة الشيوعية أدى الى سقوطها فى معظم دول أوربا الشرقية ، ولا زال العــالم مشدوها مما حدث فى العــام المــاضى ١٩٨٩ والذى ســيؤثر على مجريات الأمور فى أوربا والعــالم •

(ب) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية :

١ ــ نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة فى مؤتمر اقتصــادى عقــد فى موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوربية • وقــد انضم الى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغــاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمــانيا الديمقراطية ، المجر ، ألبانيا ، بولنــدا ، رومانيا ، بالاضافة الى الاتحاد السوفيتى •

وقد تقبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية كمراقبين (١) . ونص على جواز دخول الدول الأوربية الأخرى عضوية المنظمة اذا ما قبلت المبادىء التي تقوم عليها .

٢ — أهداف المنظمة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء على أساس التخصص فى الانتاج ، وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنسيق سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ — أجهزة المنظمة :

١ — المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع فى مواعيد دورية بعواصم الدول الأعضاء اذ ليس له مقر ثابت . ويعتبر المجلس جهازا استشاريا للدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقوم التمثيل فى المجلس على أساس المساواة بين كل الدول الأعضاء .

٢ — اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء يقومون بعملهم بشكل دائم ويتناوبون الرئاسة بينهم . وتختص اللجنة بتنفيذ قرارات المؤتمر وتوصياته ، والتنسيق بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ — اللجان المتخصصة : وهى بمثابة هيئات استشارية تحضيرية تقوم بدراسة المسائل التى تحيلها اليها اللجنة التنفيذية ، وترفع تقاريرها للمؤتمر وللجنة .

٤ — الأمانة العامة : وللمنظمة أمانة عامة مقرها موسكو . وتتولى كافة المسائل الادارية والتنفيذية للمنظمة .

---

(١) Council for Mutual Economic aid

(٢) توقفت الصين عن الحضور عام ١٩٦٢ ، كما حضرت يوغوسلافيا بعض جلسات المنظمة .

الفصل الثاني

التنظيم الدولي الأمريكي

١ — الظاهرة الاتحادية في القـارة الأمريكية :

تعتبر القـارة الأمريكية مهـداً لتجـارب وحدوية هامة ، فلقد قامت بها أول دولة اتحادية هي الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبعتها في ذلك قيام كنـدا على أساس تجميع لعـدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوي الى التمدد في العادة . ولذا رأينـاه ينتشر الى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من ظـرف هيـأ لقيام تنظيم اقليمي أمريكي مبكر . فهـذه القـارة حديثة ، وبدأت دولها في التكـوين في تاريخ واحـد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة في التخلص من الاستعمار جمعت بين شـعوبها ، فضـلا عن الموقـع الجغـرافي المنعزل عن العـالم القـديم الذي سـيطر على هـذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فلقد رأينا الولايات المتحدة تميل الى التقوقع داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لهـا ، وابعـادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية في تكوين الوحدة الأمريكية يتأتى في مقدمة العوامل التي كونت هذه الوحـدة (١) .

٢ — دور بوليفار في نشر الدعوة الى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح في هذا المجال . فلقد وقف سيمون بوليفار على رأس حكومة كولمبيا العظمى ينـادي بانشاء اتحاد تعـاهدي لشعوب العـالم الجديد ، ولذلك فلقد أبرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له . وقاد حركة

---

(١) اعلن الرئيس الأمريكي مونـرو في ديسمبر عام ١٨٢٣ مبـداه المشهور . والذي طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضي بـبذل هذه الدولة جهدها لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن أي تدخل أجنبي .

لعقد مؤتمر يناقش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد : وعقد المؤتمر فى بنـاما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولمبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى . أبرمت معاهدة فى ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قررت مبدأ الضمان المتبادل لأقاليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينهـا ، وجمعية عامة لهـا سلطات واسعة . ولكن هـذه المحاولة لم تمض فى طريقهـا المرسوم وحاربتها كل من انجلترا والولايات المتحـدة الأمريكية (١) .

٣ ــ الدور الوحـدوى لبيرو :

وبدأت بـيرو تقـود مرحلة جـديدة من مراحل العمل الوحدوى داخل القارة ، ولجتمع بها مؤتمران الأول فى عام ١٨٤٨ مثلت فيـه مختلف دول القارة وانتهى بعقد معاهـدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القـارة ، والثانى عام ١٨٦٤ وانعقد فى ليما ونشأ عنـه ميثـاق تعـاون ، يتضمن تدابـير للامن المشترك والحـل السلمى للمنازعات . ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتـائج عمليـة .

٤ ــ من المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القـارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبنـاء الوحدة الأمريكية ، بعـد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا فى تجميع الدول الأمريكية فى مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ؛ ومثلت فيـه مختلف الجمهوريات الأمريكيـة ونتج عنـه ما يعـرف « بالمكتب التجارى Le Bureau Commercial

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصـة بالانتـاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركيـة فى مختلف بـلاد القـارة

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية . المرجـع السـابق .

الأمريكية • ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحـــدة الا أن الأمريكيين يعتبرون يـــوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليـــوم الذى أنشىء فيـــه — يوم أمريكا — يحتفلون به ، اذ كان البداية التى تلتهـا حلقـات مستمرة حتى تتحقق الوحـــدة • ذلك أن هـــذا المكتب عقـــد ثلاثة مؤتمـــرات سنوية تتقـــدم فى كل منها خطوة نحو الوحـــدة • ولكن المؤتمر الرابع كان هاما ، اذ تغير فيـــه اسم المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى L'union Panaméricaine وأخـــذ الى جانب الصـــفة التجاريه صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية •

وتمكنت دول أمريكا اللاتينيـــة فى المؤتمر الخامس الذى عقـــد عام ١٩٢٣ من ابرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وســـائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقـــة تمثيـــل الدول فى المؤتمر •

وكان المؤتمـــر السادس الذى انعقـــد فى هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التى تقنت مبادىء القانون الدولى العام — وخاصة قانون المعاهدات — وبعض مبادىء القانون الدولى (١) •

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تمد نشـــاط الاتحاد الى الميدان السياسى الدولى ، حتى

---

(١) اقـــرت الدول فى هـــذا المؤتمر مجمـــوعة من القـــرارات التى استهدفت تطوير الاتحاد الامريكى ، وانشاء اجهـــزته الداخليـــة ، وتنظيم العمل بينها . هـــذا وقد كانت اتفاقية هافانا تجعل هيئات الاتحاد الأمريكى ثلاثا ، هى : المؤتمر الامريكى ، ومجلس الادارة ، والاتحـــاد الامريكى . وكان المفروض أن يجتمع المؤتمـــر كل أربع ســـنوات ، أما مجلس الادارة فيتكون من ممثل لكل دولة ويرأســـه رئيس منتخب . أما الاتحاد الأمريكى فلقد عهـــد اليه باختصاصات ادارية وتحضـــيرية ، اشـــبه بسكرتارية للمنظمة . ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسبب عدم تصديق معظم الدول الامريكية عليه .

تساهم بدور فعال فى توجيه السياسة العالمية • ومن ثم فلقــد عقــد مؤتمر أمريكى عام ١٩٣٦ فى بيونس أيرس للبحث فى الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكى • وقد تم ابرام اتفــاقية تعهدت فيهــا الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها فى حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكى • كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم فى القارة الأمريكية •واستمر انعقــاذ الاتحاد الأمريكى فى فترة الحرب العالمية الثانية ، واتــخذ مجموعة من القرارات التى تؤكد التعهد بالضمان المتبادل للأمن الأمريكى ضدأى عدوان أجنبى ، والذى اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أى ضرر بها (١) •

٥ ــ نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكى على سنته فى تطوير أسسه ومبــادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣أبريل عام ١٩٤٠ عرفت بميثاق بوجــوتا ، وقد غيرت تســمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمــة الدول الأمريكية ،ووضعت مبادىء وأهداف لهــذه المنظمة ، كما أنشــئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) • وقد دخلت هذه المعاهدة فى دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ •

---

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر ليمــا الذى انعقد عام ١٩٣٨ ، والذى اعلن مجموعة من المبادىء الاخلاقية التى تعهدت الدول الامريكيــة باتباعها فى علاقاتها الدولية بالاضافة الى قــرار بانشاء مجلس مشــترك يضم وزراء خارجية الدول الامريكية جميعها ، للتشاور عنــدما يجــد ما يمكن ان يؤثر فى سير الأحداث فى القارة الامريكية . ولقد تشاور هــذا المجلس علم ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القــارة ، وانشاء لجنــة الحياد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجــارية التابعة للمحــاربين فى المياه والموانىء الامريكية . وقد تقرر انشاء منطقة أمن تحيط بالقــارة الامريكية اتساعها ٣٠٠ ميل بحرى يمتنع فيها اتخاذ أى عمل حربى .

(٢) ادخلت تعديلات هامة على هذه الاتفاقية اهمها ما تم فى مؤتمرى ريو دى جانيرو فى نوفمبر عام ١٩٦٥ ، وبنتــول ديــل ايست فى ابــريل عام ١٩٦٧ .

د — مناهج التنظيم الدولى التى أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافها بالطرق السلمية عناية كبيرة • وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية • وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية فى مؤتمراتها مرارا من ضرورة فض المنازعات التى قد تقوم بينها بالطرق السلمية • ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا فى تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير فى مؤتمر سان فرانسسكو • فلقد نجحت فى تسوية الخلاف الذى نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا فى الفترة ما بين ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ •

(٢) الأمن الجماعى الاقليمى :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعى ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج فى الفصل الرابع • وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج فى اطار العلاقات بين الدول الأمريكية • فلقد أوصى مؤتمر شابلتك المنعقد عام ١٩٤٧ بابرام معاهدة لمنع ومعاقبة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية • ونفذ ذلك بالفعل فى وثيقة « ريو » التى عقدت فى ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيها بادانة الحرب ، وتعهدت بعدم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها • واعتبرت المعاهدة أى هجوم مسلح ضد احدى الدول الأمريكية عدوانا عليها •

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية أمام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح فى حل احدى المشاكل الهامة التى توجد داخلها ، وهى مشكلة الانقلابات الداخلية التى لاتكف عن الحدوث •

وقد بحثت مسألة انشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية • ولكن أغلبية الدول — بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية — لم تؤيد هذا الاقتراح •

(٤) المنهج الوظيفى :

واعل المنهج الوظيفى هو أهم المناهج التى لقيت عناية خاصة من التنظيم الاقليمى الأمريكى ، وخاصة فى جانبه الثقافى والاجتماعى • فلقد رأينا جهود الاتحاد فى تقنين قواعد القانون الدولى ، وفى تنمية الثقافة الأمريكية • ولقد توجت المنظمة هـذا الجانب بوضع العديد من المبادىء التى تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبـل بخصوص الجانب الاقتصادى •

فأما عن الجانب الاجتماعى والثقافى فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض الســامية للمدنيــة ••• ونصــت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العــدالة والحرية • ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد •

أما عن الجانب الاقتصادى فلقد نصت المــادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنائها الاقتصــادى وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعتها ونمو تجارتها •

٧ — المبادىء التى تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبــادىء التى تسـير عليها الدول الأعضاء فى المنظمة وهى :

١ — احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسى •

٢ — احترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون . واعلاء مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية .

٣ — يجب أن تكون الأنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى .

٤ — حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى لكل دولة أمريكية (١) .

٨ — أجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التى تتولى تحقيق أهداف المنظمة .

(أ) مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية .
(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية .
(جـ) مجلس المنظمة .
(د) المكتب والسكرتارية .
(هـ) المجالس المتخصصة .

(١) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمرفهو أعلى هيئة فى المنظمة ، ويجمع بين ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة علىقدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد. ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، وبتحديد سياستها العامة . وبعد أن كان مقررا أن يجتمع المؤتمر كل

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كونيسارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩٥ وما بعدها ، طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٣٢ وما بعدها ، نيسلاس ، القانون الدولى العسلم ، المنظمات الدولية ص ٤١٧ .

خمس سنوات ، عدل الميثاق فيما بعد وأصبح اجتماعه كل عام . وقد استبدل بروتوكول بيوتيس ايريس هـذا الجهاز ، بجهاز آخر يتمتع بنفس اختصاصاته تقريبا سماه الجمعية العامة .

(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية :

ويجتمع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية لبحث المشـاكل العاجـلة التى تهم الدول الأمريكية . ويمكن دعـوته فى أى وقت . ويصـير الاجتماع واجبا اذا حدث عدوان مسلح على احـدى الدول الأمريكية .

(جـ) مجلس المنظمة :

والمجلس هو الجهـاز التنفيذى للمنظمة ، وتمثل فيـه كل الدول الأعضاء . ويختص المجلس ببحث المسائل التى تحال اليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ، كمـا أنه يجتمع للتشـاور ، ولاتخاذ القرارات اذا ما حدث اعتـداء على دولة أمريكية أو تهـديد لأمنها . وتصـدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين . وهو يعمل كهيئة استشارية فى حالة الهجوم المسلح على دولة أمريكية ، أو على منظمة الأمان الأمريكية . ويختص بمراقبـة السكرتارية الدائمـة للاتحاد فى أداء وظائفها . ويتبع هـذا المجلس ثلاثة مجالس فنيـة تعتبر الأداة الفعالة لتحقيق أغراض المنظمة اذ تقوم بالدراسـة الفنية فى الميادين الثلاثة الهـامة وهذه المجالس هى :

١ ــ المجلس الثقافى الأمريكى .
٢ ــ المجلس الأمريكى لفقهاء القانون .
٣ ــ المجلس الاقتصادى والاجتماعى الأمريكى[1] .

---

(١) استبدل بروتوكول بيونيسى ايرس بمجلس المنظمة ، ثلاثة مجالس متميزة يضـم كل منها فى عضويته كل الدول الأعضاء : الأول هو المجلس الدائم ، وقد انتقلت اليه الاختصاصات القديمـة لمجلس المنظمة ، الثانى ،
=

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة • ويسمى فى الميثاق الاتحاد الأمريكى • ولقد تضمنت الوثيقة لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء •

(هـ) المجالس المتخصصة :

وللمنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول • ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية •

٩ — تطور العضوية فى المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة •

وقد انشقت كوبا عن الأيدلوجية التى أعلنتها المنظمة • وأعلنت اعتناقها المبادىء الماركسية اللينينية • وأدى ذلك الى دخول التيار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعاونه اللجنة الأمريكية للتحالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الامريكى للتعليم والعلم والثقافة • وبالاضافة الى ذلك فلقد استحدث البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الامريكية لحقوق الانسان واستبدل بالمجلس الأمريكى لفقهاء القانون ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الامريكية ، وتتكون من احد عشر عضوا •

هذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر فى ميثاق المنظمة ، اقرت فى مؤتمر بوينس ايرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من اهمها ما قررناه .»

الاشتراكى فى أمريكا اللاتينية ، وتمكن الثائر الكوبى جيفارا من نشر الثورة الاجتماعية فى بعض دول القارة وقد تغير نظام الحكم فى بوليفيا بعد مقتله بها بحوالى عام ، وان عاد الحكم اليمينى مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن •

وعلى العموم فلقد أحدث هذاالتيار أثره ، اذ أعدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفة فى القارة (١) ، كى تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الحدوث فى هذه الدول (٢) •

١٠ ــ المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هى أولى المنظمات الرائدة فى مجال تأسيس منظمات متخصصة فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة •

---

(١) شكلت لجنة خاصة ــ بناء على اقتراح كوبتشيك ــ رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم التضامن فى سبيل تدعيم الكفاح الأمريكى ضد التخلف الاقتصادى بين دول القارة واهتم كينيدى بالمشكلة منذ توليه رئاسة الدولة الأمريكية وأعلن مقترحاته الاساسية فى هذا الخصوص مطلقا عليها « التحالف من اجل التقدم alliance for progress وتعهدت فيها الولايات المتحدة بتقديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشرى يهدف الى زيادة الدخل القومى لدول امريكا اللاتينية بمعدل لا يقل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية . واقرت الدول الأمريكية هذه المقترحات التى جملت اسم ميثاق « بونتاديل ايست » .

(٢) الدول الاعضاء الآن هى : الولايات المتحدة ، البرازيل ، الارجنتين ، وشيلى ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواى وبراجواى ، واكوادور ، وكولومبيا ، وبنساما ، والدومينكان ، هاييتى ، هندراوس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكارجوا ، وكوستاريكا ، والمكسيك ، وبرينداد ، وتوباجو ، وبردوس •

وقــد أورد ميثاق بوجاتا تنظيما لها ، وأعطاها الاستقلال الفنى الكامل عن المنظمة ، وان أخضعها لاشراف المجلس ، وألزمها بتقــديم تقارير له . كما أنه يتدخل فى وضع ميزانيتها . وأهم المنظمات من هذا النوع التى وجدت فى القارة الأمريكية هى :

١ ـــ المعهد الأمريكى للتاريخ والجغرافيا .

٢ ـــ منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الاقليمية للمنظمة العالمية) .

٣ ـــ المعهد الأمريكى للعلوم الزراعية .

٤ ـــ المعهد الأمريكى للأطفال .

٥ ـــ المنظمة الأمريكية للمرأة .

٦ ـــ المعهد الأمريكى المتخصص فى الشئون الهندية .

وبالاضافة الى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعــة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للســلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان ، لجنــة الدفاع الأمريكية ، لجنــة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنــة الاستشارية للأمن ، المعهد الاحصائى الأمريكى .

وبالاضافة الى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كفرع للمنظمة يهتم بالمسائل الفنيــة المعنية بتطوير التعاون فى الحقــول الفنية فى اطار المنظمة كحقول الطباعة والزراعة والعمل والنشر .

وبالتــالى فمهمة المؤتمرات المتخصصة مكملة لمهمــة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) .

---

(١) يراجع فى التفاصيل : بويت ، المرجــع السابق ، ص ٢٠٠ ، ص ٢٠١ .

١١ ـ مستقبل منظمة الوحدة الامريكية :

يشار الى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وان كانت الأهداف التى تسعى اليهـا لم تتحقق بالقدر المطلوب فى الواقع العملى • لذا فهى بعيـدة الآن عن هـدف تحقيق أى خطوة وحدوية فى القارة الأمريكية •

ان طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم ، واعطائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التى تعلن فيها الدول الالتزام بالمسـاعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وان كان أثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح •

ومما يحمد للمنظمة أيضًا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الانسان على النمط الأوربى ، تحقق فى انتهاكات الدول لهـا ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة فى أوربا •

ولقد اتخذ مؤتمر يونيس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكى حـدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، واذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوى هام فى مجال القـارة الأمريكية •

الفصـــل الثـــالث

التنظيم الدولى الأفريقى(١)

أولا : بواعث التنظيم الأفريقى :

التحـــرر وتدعيم الاستقلال :

أفريقيا هى أحدث القارات التى استقلت فيها دولها ، وأقـــدم القارات التى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد أنبعثت فكرة الوحدة الأفريقية من هذه الظروف .

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطهـــا به أوامر العـــلاقة التـــاريخية بل والاقتصـــادية ، حيث ان الدول المســـتعمرة كانت تربط حياتهـــا الاقتصادية بما يوجد فى مستعمراتها الافريقية . لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة فى نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التى تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف . ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم فى هذه القارة لم تنل استقلالهـــا بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التى تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستذلت العناصر الافريقية الســـوداء على ما نراه فى حكومة جنوب أفريقيا . لذلك كان على الدول الأفريقيـــة أن تدعم اســـتقلالها وأن تحـــافظ عليـــه من ناحيـــة ، وأن تعمـــل على تحـــرير الأقاليم الأفريقيـــة المستعمرة من ناحيـــة أخـــرى .

التنميـــة الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هـــو العامل الاقتصادى .

---

(١) يراجع فى التنظيم الدولى الأفريقى مؤلف الدكتور بطـــرس غالى ، عن منظمة الوحـــدة الافريقيـــة طبعـــة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتـــور طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٩٣ ، عائشـــة راتب ، التنظيم الدولى جـ ٢ ، ص ٣٢ وما بعـــدها .

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البكر لم تستغل بعد الاستغلال الكافى • كما أن الكثير منها يذهب الى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويعود ليباع متصنعا بأغلى الأسعار • كذلك فالأرض الافريقية الصالحة للزراعة بالقارة واسعة ، ولا شك أنها لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج الى الخارج (١) •

ثانيا : الحركات الوحدوية فى القارة الافريقية وخصائصها :

كل ذلك أوجد شعورا التضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة • كذلك نجد أكثر من حركة هدفت الى الوحدة والتجمع من جانب الدول الافريقية نذكر منها على التوالى ، اتحاد مالى (٢) ، مجلس الوفاق (٣)

---

(١) يراجع فى التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات فى اقتصاديات القارة الافريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢٥ .

يمكن أن يضاف الى ذلك احساس الكثير من الدول الافريقية بأن الحدود فيها لم ترسم على أساس سليم ، وانما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر فى تدهور العلاقات بين الدول الافريقية بعضها البعض ، وفى اشاعة الفرقة بين الدول الافريقية ، وتشجيع النعرات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التى كانت تابعة لفرنسا فى ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهى السنغال والسودان الفرنسى ، وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم فى اطار التبعية لفرنسا . وتمت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحكمة اتحادية . ولكن هذا الاتحاد لم يعش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسى واتخذ اسم « مالى » كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصديق عليه .

(٣) هو محاولة اخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع فى باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحـــاد الدول الافريقيـة (١) ، منظمـة الدار البيضـــاء (٢) ، منظمـــة الاتحـــــاد الأفـــريقى الملجـــاشى (٣) مجمــــوعة

ممثلون لدول النيجر وفولتـا العليا وداهومى ، وبحثوا فيه اقامة وحـدة بين هـذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر فى ابيجان عاصمة ساحل العاج فى نفس السنة . وضعت فيه النظم التى تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون هـــذه المنظمة من مجمـوعة من الهيئات هى مجلس الوفاق ويتكون من رؤساء الدول الاوربيـــة أو من رؤساء ونواب المجـالس التشريعية ومن بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادى ، وهدف هـذا الاتحاد هو أن تتخـذ الدول سياســة خارجية موحـدة ، وتم توحيـد الضرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقامة اتحاد جمركى بين الدول الاربع .

(١) تم قيـام هذا الاتحـاد فى أول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا ومالى . وقد أنشأ عدة هيئـات تستهدف توحيـد الاتجـاهات السياسية والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحـاد الذى يضم رؤساء الدول . وقد مات هـذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما فى غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب حيث دعا الى عقد مؤتمر لأقطاب افريقيا فى الدار البيضاء عقـد فى شـهر يناير عام ١٩٦١ . وقد ضـم ممثلين للمغرب ، والجمهـورية العربيـــة المتحـدة ، وحكومة الجزائر المؤقتـة وغانا وغينيا ومالى . وقـد وقـع هؤلاء الرؤساء ميثاقا انشأ عدة لجـان سياسة واقتصـادية وثقافيـة تتـولى التباحث فى المسائل السياسـية والاقتصادية والاجتماعية التى تهم دول القارة وتستهدف وحدتها ، وتحريرها من الاستعمار ، واتخـاذ سياسة عدم الإنحـياز . وقد انعقد مؤتمر آخـر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا بانشـاء منظمة الدار البيضـــاء ، واعد دراسـات حوله ، ولكن وفاة الملك محمد الخامس قد قضت على هـذه الحركة ، فضلا عن تباين سياسات الدول المشتركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الأفرو ملاجاش وهى التى اشتركت فى الخضوع للاستعمار الفرنسى « السنغال ، افريقيـا الوسطى ، الكونغـو برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داهومى ، ســاحل العـاج ، النيجـر ، الكمرون ، الكونغو « ليوبولدفيل » ، تشــاد ، مدغشقر . وقد اجتمـع ممثلون لهـذه الدول فى مؤتمر عقد فى ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، واتفقـوا على اقامة منظمة تجمع بينهم . وهيئات هـذه المنظمة هى مؤتمـر يضـم رؤساء الدول والحكومات ، وينعقد مرتين كل عام ، وتصـدر القرارات بالأغلبية العـادية ، وأن تطلب اجمـاع فى المسائل المتعلقـة بانهــاء

منروفيـا (١) • ولقـد تميزت كل حـركة من هـذه الحـركات بخصـائص ذاتيـة ، أمكن للاسـتعمار أن يسـتغل التمـايز فيها لتثبيت عوامل الفرقة فى أفريقيا • فدول مالاجاش محافظة النزعة ، ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسـية • وتعتقـد بضرورة التدرج فى تحقيق الأهداف حتى يتم الوصـول الى الوحدة الشاملة ، ومجمـوعة الدار البيضاء على العكس منها . تـرى ضرورة الدفع الثورى فى القارة حتى يمكن تحقيق المطالب الوحدوية والتخلص سريعا من النفوذ الاستعمارى ، أما المجموعة المتحدة فى منروفيا فهى تسـير على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(جـ) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومعذلك فلقد نجحت أفريقيا فى تخطى هـذه الخلافات الفكرية ، والتقت معظم دولها فى مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مسـتقلة) فى

= الاستعمار . ويشرف المؤتمـر على توجيـه السياسة العليا للاتحـاد . ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تدخل فى شـئون الدول الاعضاء •

وتوجد ايضا لجنة لمندوبى الدول الاعضـاء فى الأمم المتحدة ، ويمكن أن يتشاور وزراء دول الاتحـاد كل فى المسائل التى يمثلها ، وللمنظمـة امانة عامة مقرها كوتونو فى داهومى •

(١) دعيت مجموعة من الدول الأفريقية الى عقد مؤتمـر فى منروفيا عاصـمة ليبريا فى عام ١٩٦١ هى الدول الاثنتـا عشرة المكونة لمجموعة مالاجاش ، بالاضـافة الى سـبع دول اخـرى هى نيجـيريا ، اثيوبيا ، ليبريا ، سـيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو . وقـد أصـدر المؤتمر مجمـوعة من التوصـيات من بينها العمل على انشـاء منظمـة أفريقيـة عامة ذات صـفة استشارية ، تعمـل على تحقيق مجموعة من المبادىء هى المساواة فى السيادة ، واستنكار قيـام الحركات الهدامة ، والتدخل فى شئون الدول الأخرى . وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر فى ينـاير ١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقامة المنظمة المقترحة . ولـم يتم التصديق على هذه الاتفاقية اذ كان مقدرا أن يتم ذلك فى مؤتمـر آخـر يعقد فى لاجوس عام ١٩٦٢ لم يعقد . يراجع فى التفاصيل مؤلف بطـرس غالى ، منظمة الوحدة الأفريقية •

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحـــدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراسة وسائل تحقيق هـــذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الافريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووحدة العمل لهذه الدول • وقـــد عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقـــة فيـــه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » • وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ الدول الأفريقية بالتحول الى هـــذه المنظمة الجـــديدة ، واذابة المنظمـــات الاقليمية ، ليقتصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود • وقـــد استجابت المنظمات الافريقية لهـــذا القرار • فلقـــد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملجاشى فى يوليـــو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحـــاد يجب أن يســـير نحـــو الادماج التدريجى فى منظمة الوحدة الافريقية • وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة •

(د) أهداف المنظمـــة :

أوردت ديباجة الميثاق والمـــادة الثانية منه هـــذه الأهداف ، وهى تأتى متمشـــية مع البواعث التى أدت الى نشـــأة حركة الوحـــدة الأفريقية • فالمنظمة يحـــدو دولهـــا « التصميم على ضـــمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصـــلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وســـلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجـــديد بجميع صوره » وتخليص القـــارة من سائر صـــور الاستعمار • ولوجـــود الاضطهاد العنصرى فى هـــذه القارة ، كان هـــذا المعنى الكبير لقيمـــة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المـــادة الثانية فقرة ٥) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحـــدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » • كما

جاء بديباجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثـاق الأمم المتحـدة ، واعلان حقوق الانســان ، وهمـا اللذان نؤكد تمسـك مبادئنا بهما يوفران أساسا متينا للتعاون الايجابى والسلمى بين الدول » •

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفى من خير للأمم ، فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التى تبذلها ، فى سبيل تحقيق حيـاة أفضل لشعوب أفريقيا • ولذلك فلقـد فتزمت الدول الأعضـاء بتنسيق جهودها ، والتعـاون فى الميـادين السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المـادة ٢/١) •

على أن منظمة الوحدة الافريقية بوضعها الحالى ليست هى غاية المطاف بالنسبة للدول الافريقية • فالدول الافريقية لها آمال واسعة لا يمكن أن تتحقق الا فى ظل الوحـدة الكاملة • لذلك فمن الالتزامات التى أخذتها على عاتقها منظمـة الوحـدة الافريقية تشجيع وحـدة وتضامن الدول الافريقية ، ولذا جاء بديباجة ميثاق المنظمة « ويهمنا التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من اجـل تقوية أواصر أخوتنا ، وايجاد التضـامن فى وحـدة أكبر تسـمو على جميع الخـلافات العنصرية والقومية • واننا نرغب فى توحيـد جميع دول أفريقيا وملاجاش من أجل ضـمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بانشـاء وتقوية منظماتنـا المشتركة » •

(هـ) المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادىء التقليدية التى يقوم عليها التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنـة فالمنظمة تحترم سـيادة الدول الأعضاء ، وترفض التدخل فى الشئون الداخلية لها ، وتحترم سيادة كل دولة وسلامة أراضيها ، وحقها فى الحياة المستقلة • وتتبع الدول الأعضاء سياسة عدم الانحياز • وتستنكر أنواع النشاط الهـدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النص وضع بخصوص نشاط المرتزقة الذى تزايد فى فترات واسعة فى القارة الأفريقية • كما لا تؤيد الاغتيال السياسى •

(و) مناهج تحقيق السلم فى منظمة الوحدة الأفريقية :

وقد قدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التى وضعها ميثاق الأمم المتحدة : فهناك التزام بالحل السلمى للمنازعات عن طريق المفاوضات أو الوساطة أو التراضى أو التحكيم • ومنهج الأمن الجماعى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات فى حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان •

(ز) العضوية فى المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة ، ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادىء التى تقوم عليها المنظمة وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحاد جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التى تكفل تحقيق أهداف المنظمة وهى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، مجلس الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

---

(١) وصل عدد الدول الاعضاء فى المنظمة الى ٤٢ دولة .

(٢) يجب ان توافق الأغلبية البسيطة للدول الاعضاء على قبول اى عضو جديد فى المنظمة . وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحاول جنوب افريقيا اجراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى فيها حيث أفرجت عن الزعيم الافريقى الأسود — نيلسون مانديلا .

١ — مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الاقل كل عام • ولكل دولة صوت واحد فى المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة • ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لافريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) • والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة باعادة النظر فى تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها • وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة •

٢ — مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أوأىوزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء • ويجتمع فى دورات عادية بناء علىطلب احدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) • ولكل دولة صوت واحد فى مجلس الوزراء ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة •

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابه هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويعد جدول أعماله ، ويكون مسئولا أمام هذا المجلس • ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مجلس الرؤساء •

---

(١) يجعل هذا القيد من الصعب دعوة المجلس فى الحالات العاجلة التى لا تحتمل التاخير • ولهذا فقد اتفقت الدول الافريقية على رفع هذا القيد ، واعطى لسكرتارية المنظمة الحق فى دعوة المجلس للانعقاد فى خلال اسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك •

٣ ــ الأمانة العامة :

وللمنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يعينه مؤتمر الرؤساء . ويعاونه سكرتير مساعد أو أكثر ، وقد ألزم الميثاق باحترام الصفة الدولية لموظفى السكرتارية . وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة .

٤ ــ لجنة الوساطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوثيق والتحكيم وحدد بروتوكول منفصل عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيها . وقد تم اقرار هذا البروتوكول فى اجتماع مؤتمر القمة الثانى . وهى تشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) .

٥ ــ اللجان الفنية :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشىء لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

- لجنة اقتصادية واجتماعية .
- لجنة التعليم والثقافة .
- لجنة الدفاع .
- لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث .
- لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

---

(١) اقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى دورته التى عقدها فى القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول انشاء هذه اللجنة . وحدد اختصاصاتها فى تسوية المنازعات بطريقة الوساطة والتوفيق والتحكيم . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ . ص ٤٧٢ ، ومقال لا ليلس فى المجلة البريطانية للقانون الدولى عام ١٩٦٤ ، ص ٣٣٦ .

— وقــد تم انشـــاء هذه اللجان بالفعــل وباشرت نشاطها •
وعرضت فــكرة انشـــاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤســـاء المنعقد فى القاهرة فى يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشـــاء لجنة قانونية ، ولجنة للمواصـــلات والنقل • وتستهدف اللجنـــة القانونية دراسة وتقنين القانون الأفريقى ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى على أساس مراعاة الصالح الأفريقى وعلى أســـاس عـــدم الانحياز • وقــد طلبت هــذه اللجنة اعتبـــارها احـــدى اللجـــان المتخصصة فى منظمـــة الوحـــدة الافريقيـــة وأجيبت الى طلبهـــا عام ١٩٦٤ :

وتعمل لجـــنة المواصـــلات على وضع خطة للمواصلات بين دول القـــارة ، وذلك حتى تيسر ســـبل الاتصال المباشر واللقـــاء المستمر بين شعوب القارة •

٦ — لجنـــة التحرير :

ومن أهم اللجان التى أســـها مؤتمر القمة المنعقد فى أديس أبابا عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتى تكونت من تسعة أعضـــاء فى البـــداية ، وزيد عـــدد الأعضـــاء الى أحـــد عشر فى عام ١٩٦٤ •

وتتخذ هذه اللجنة مقرا منفصـــلا عن المنظمة — فى دار السلام ، وتعمل على تنفيذ هـــدف تحرير الأقاليم الافريقيـــة المستعمرة • وقد ســـاعدت على تنفيـــذ قـــرار تصفية الاســـتعمار الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ وقدمت مساعدات ذات شأن فى هـــذا النطاق •

وتأخذ اللجنة على عاتقهـــا — من ناحية أخرى — مهمة تنسيق المساعدات المـــالية التى تقدم لحركات التحرير الافريقية فى الأقاليم الافريقية المستعمرة •

ويثير الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل فى عمـــله

المنظمة ، اذ لا تقــر بعض الدول الأعضــاء بطريقة دعمها لحركات التحــرير ولا تعترف العــديد من الدول الأخــرى ببعض الحركات التى تقــدم لها المســاعدات • كما أن ســعى اللجنــة الى اتخــاذ شكل مستقل عن المنظمــة وعدم خضــوعها لرقابتها يثــير مشــاكل أخرى • وقــد تقرر — تلافيــا لهــذه الظاهرة — حق كل عضــو من الدول الأعضاء فى حضــور اجتماعات اللجنــة ، دون التصويت على قراراتهــا •

(٧) مستقبل المنظمــة :

— واذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل انها ليســت الصورة التى ترضى المطــامح الافريقية ، الا أنهــا أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التى تحيط بالقــارة الآن ، ويبــدو أن لهــا قيمة كبيرة فى نطاق الأمم المتحدة • اذ تمارس دورا كبيرا فى التــأثير على المنظمة الدوليــة ، وعلى توحيــد مواقف الدول الافريقية تجاه المشاكل التى تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية •

كما أنها نجحت فى تسوية بعض المشاكل الاقليمية (كالنزاع بين المغــرب والجزائر ، وبين أثيوبيا والصومال) •

ولعــل من أهم المواقف التى تحمد للمنظمة : موقفهــا من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضــية الفلسطينية ، بتشكيل لجنــة الحكماء عام ١٩٧١ وبالتوصــية بقطع العلاقات الدبلوماســية مع اسرائيــل فى أعقــاب حرب الســادس من أكتــوبر ١٩٧٣. وقامت تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية فى اعقــاب هــذه الحرب •

الفصـــل الرابع

التنظيم الدولى العربى

١ — ارتباط التنظيم العربى بفـكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منـذ فترة طويلة وحدات مندمجة فى دولة واحدة ، الا أن فـكرة الجمع بين الدول العربيـة فى تنظيم دولى على أساس القومية العربيـة وحدها فـكرة حديثة • ذلك أنه عنـدما بعث النبى صلى الله عليـه وسلم وكون الدولة الاسـلامية فى المدينة ، بدأت هـذه الدولة تمد نطاقها بفتح أراضى جـديدة ، عاملة على نشر الدعوة الاسـلامية فيهـا ، وبدأت اللغـة العربيـة تحل محل اللغات الأصلية لكثير من المنـاطق التى وصلها الاسلام • ولمـا كان للاسـلام فـكرته الخاصـة عن الدولة ، والتى تقـوم أساسا على فـكرة الوحـدة التى تجمع المسلمين جميعا فى اطارها ، والخليفـة الواحـد التى يوجـد على رأسـها ، فلقـد اعتبرت كل المنـاطق المفتوحة جـزءا من الدولة الاسـلامية . ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا •

وظلت الدولة الاسلامية تعيش فى اطار حضـارة مزدهرة ردحا طويلا من الزمان ، الى أن توالت عليهـا المحن . وانتابها الضعف ، وكان الغـزو التتـارى لهـا . هو بداية النهـاية لهـذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبى لجزء كبـير من أقاليمها عاملا من العـوامل التى أخضعتها ، رغم أن كلا الغزوين قـد انتهيا بالفشل •

وانتقلت زعامة العالم الاسلامى فى نهاية العصـور الوسطى الى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الاسـلاميه ، وجمعت تحت لوائهـا من جديد كل المنـاطق التى سد فيها الاسـلام . ومن بينها الدول العربيـة •

على أن الحكم العثمانى قد سقط فى ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التى كان يحكمها ، ووصل به الضعف فى نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دول أوربا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يعدون العدة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربى مستقل يرتبط به ، فى اطار الجامعة الاسلامية ، على خلاف بين الاتجاهات الفكرية السرية التى انتشرت فى ذاك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية الى كانت فى بداية ظهورها فى ذلك الوقت .

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربى عن الحكم العثمانى فى أواخر القرن الماضى ، وأوائل القرن الحالى ، هى التى قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتى ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالا ذاتيا عن الحكم العثمانى .

ويطول بنا المقام اذا حاولنا أن نتتبع الارهاصات الفكرية التى أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفى بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن على — حاكم الحجاز — وعدا بمساعدته فى تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون فى الاعتماد على أنفسهم .

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أخر تحول الفكر الى واقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب فى وحدة واحدة عملا بمبدأ « اجمع واحكم » . ولذا وجدنا أنتونى ايدن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح فى مجلس العمـوم فى مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العـالم العربى قـد خطا خطوات عظيمـة الى الأمام منـذ نهـاية الحـرب الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العـرب يرغبـون فى أن تحقق الشـعوب العربيـة درجة من التقـارب أكبر مما هو متحقق الآن • ومن أجـل تحقيق هـذا التقـارب ، يعـولون على مساعدتنا ،ان مثـل هـذا النداء الصـادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظـل بلا استجابة • وانه ليبـدو لى من الطبيعى ، ومن العـدل ، أن تتقـدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البـلاد العربية ، وان حكومة صـاحب الجلالة من جانبهـا سـوف تقـدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتـأييد التـام » • وقد صـدرت تصريحات لاحقـة من ايدن بتأييـد اقامة كيـان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبـادرة فى هـذا الشـأن من العرب أنفسهم (١) •

---

(١) اهم المراجع التى نشير بها فى هـذا المجال : محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربيـة ، رسالة دكتوراه ، القـاهرة ١٩٤٨ ، محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربيـة ، الاسـكندرية ١٩٧٠ ومؤلفـه الأحكام العـامة فى قانون الامم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمـد عزة دروزة ، الوحـدة العربيـة ، ١٩٥٧ ، الدكتورة عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتـاب الثـانى ، التنظيم الاقليمى والمتخصص ، القـاهرة ١٩٧١ ، محمـد سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجـع السـابق ص ٤٠٧ طعيمة الجـرف ، ابحـاث فى المجتمع العـربى ، القـاهرة ١٩٦٤ ، وباللغـات الأجنبيـة :
M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes Paris 1947, B.B. ghali, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khadduri, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسات الخاصة فى هـذا الموضوع : وحيد رافت ، شـئون

٢ ــ انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربى لم تأت الا بعد هــذا التصريح بحــوالى عامين ، عنــدما دعت الحــكومة المصرية الدول العربيــة الى اجراء مشاورات حول كيفيــة قيــــام اتحــاد أو وحــدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » فى مارس عام ١٩٤٣ ، الا أن الكتــاب العــرب يكادون يجمعــون على أن تصريح ايدن هــو بمثــابة نقطــة البــداية فى قيــام جامعــة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هــذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضــا بمدد ليست قصــيرة الدعوة الى قيــام وحــدة عربية ، فضــلا عن أن بريطــانيا لم يكن لهــا أى دور واضح فى اقامة الوحــدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشــاورات الوحدة العربية ، هى نقطة البداية فى اقامة جامعة الدول العربية . ولم يكن المقصــود من وراء هــذه الدعوة ، كما لم يكن فى مقاصــد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشــاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وانما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات فى القانون الدولى الصــادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثــانى عام ١٩٧٠ ، ص ٣٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية فى جامعة الدول العربيــة ، المجــلة المصرية للقــانون الدولى ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها ورسالة الأســتاذ الدكتــور عز الدين فــوده بالانجليزية حول انشــاء محكمة عدل عربيــة ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاهاى عن الجامعة العربيــة كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسالة الاستاذ محمد الساكت عن الســكرتير العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عدنان التلاوى بالفرنسية عن الأمين العــام للجامعة كذلك عام ١٩٧٣ .

(١) يعلل البعض ذلك بدوافع المصلحة البريطانية اساسا ، وان لم يختلف حول ما قررناه فى المتن ، راجع طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التى جرت فى مؤتمر الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شىء من ذاك ، وانما تم الاتفاق على انشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية فى ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن (١) .

٣ ــ ميثاق الجامعة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثاق الجامعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنة التحضيرية ، التى أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد فى القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصديق عليه ، ودخل دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ .

٤ ــ محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية العالم العربى الى طريق التنظيم الاقليمى ، وهو طريق حديث وجد للدفاع عن مصالح اقليمية ، ولتحقيق غايات اقليمية لشعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التى نجد عليها الدول العربية ــ فبحسب علمى ــ لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغة واحدة ، وتعبر عن مصالح واحدة ، وكانت فى التاريخ كيانا واحدا كما نجد فى الدول العربية .

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية فى النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية فى كافة هذه الروابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال فى سيادتها ، وعلى هذا النحو نجد

---

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية .

كافة المنظمات الاقليمية التقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الافريقية ،والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاونا بينها أوثق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك [١] ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوحدوى العربى قد اتخذ مسارا مزدوجا : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى أقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى اطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية — أو بالجملة الأنشطة غير السياسيه . ومن ثم فقد أوجدت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقا لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه الى انشاء كيانات سياسية وحدوية أكثر قوة . وقد بدأ ذلك بابرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبها مد وحدوى ، أقام كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، ردا على التجمع الوحدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، بعد سقوط الملكية فيها .

---

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربيــة ترتد الى حدودها الأصــلية • وهكذا انتهت مرحلة الستينات بدون تحقق لمزيد من الوحدة ان لم يكن قــد أوجدت عوامل للارتياب والفرقة بين الدول التى حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ ــ اتحاد الجمهوريات العربية :

وشهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هذا الخط الوحدوى بعد قيام الثورة فى ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافى والرئيس جعفر نميرى ، يعلن عن رغبة ممثلى مصر وليبيــا والسودان فى اقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأقطار يسمح بعد ذلك بالانضمام اليها لمن يريد من الدول العربيــة الأخرى • وتوالت المبــاحثات بين ممثلى الدول الثلاث ، والتى أدت فى النهاية الى اقامة اتحاد الجمهوريات العربيــة فى عام ١٩٧١ (١) •

وقد أقام هــذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمــانا (مجلس الأمة الاتحــادى) • وكان من المفروض أن تكون هنــاك محكمة اتحادية لكنها لم تنشــأ • ويعتبر هــذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصــل ، وان انطوى على العديد من العوامل التى تجعل من السهل أن يتحول الى اتحــاد فيدرالى ، وذلك اذا ما تطورت اختصاصاته فى الواقع العملى (٢) • ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن •

(١) يراجع مقال لنــا عن الطبيعة القانونية لاتحــاد الجمهــوريات العربية ، رسائل الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٥٠ وما بعــدها .

(٢) يراجع مقالنا المشــار اليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية . وان كنا نلاحظ أن هــذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، اذ برغــم انشاء العديد من اجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء واعضاء مجلس الأمة الاتحــادى ، فان الخلافات السياسية بــين أعضائه ، لــم تلبث أن قضت عليــه •

٦ — الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العــلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبى معمر القذافى على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبــير عنه فى اتحاد الجمهورية العربيــة : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب • وأقيمت عــدة لجــان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة • ومع ذلك فلم تلبث العلاقات بين مصر وليبيا أن ساءت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تتعثر ، ومما جمــد فكرة الوحدة فى الظروف الراهنة •

٧ — حرب اكتوبر وفكرة الوحــدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ الى احداث بعض التغيرات فى المنطقة العربية ، بل وفى العــالم أجمع • ولقــد عبرت ورقة أكتوبر التى قدمها الرئيس المصرى أنور السادات الى الشعب فى أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبهــا وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية • ويتضح التغير فى هذه الزاوية فى عدة مسائل رئيسية :

١ — ان الأفكار الوحدوية التى ظهرت فى الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربى أقوى بين دول مختلفة فى أنظمتهــا الاجتماعية ، وكثــيرا ما أجريت التفرقة بين الدول التقديمية والكيانات الرجعية أو المتخلفة • وقــد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولهــا جذورهــا الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاشتراكية أم بقائها فى اطار تقليدى • ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذى أثبتته حرب أكتوبر •

٢ ـ أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، الا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربيــة المشتركة وتقويتهــا لتجيئ الوحدة السياسية تتويجا لذلك فى النهاية .

٣ ـ أن الجانب الذى يجب التركيز عليه فى المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادى . فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجــودها فى حرب أكتوبر ، وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصــادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة . ولعل صــيغة التكامل الاقتصادى ، هى الصيغة الرئيسية التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القــادمة .

فاذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمى الذى تســير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجــوع الخط الوحــدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لتيقنا أهمية الوحــدة الاقتصــادية العربيــة .

المبحث الأول

اهداف الجامعة ووظائفها والمبادىء التى تقوم عليها

اولا — تحقيق الوحدة العربية الشاملة :

لا شك — فى تقديرنا — أن الهدف الأساسى الأول الذى تسعى الجامعة الى تحقيقه والذى يميزها عن سائر المنظمات الاقليمية الأخرى ، إنما هو سعيها الى اقامة الوحدة الشاملة بين الدول العربية • لقد كانت الحكومة السورية تستهدف — عندما جاءت لنتشاور فى مباحثات الوحدة — أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية • ولم تكن أهداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك • واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينهم ، الا أن أمل العرب لم ينته الى ضرورة قيام وحدة أقوى • واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضعة التى تمارسها لتحقيق هذا الهدف الشامل •

وقد تم التعبير عن هذا الهدف فى البداية فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية بالقول بأنه « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديباجة الميثاق أن الجامعة قد أنشئت « تثبيتا للعلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها •• » •

ومن ناحية أخرى ، فقد نصت المادة التاسعة على أنه «لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقيات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض » •

بل ان الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربيـــة الى المدى الذى يحتاج الى تعديل فى نصوص الميثاق بما يجعـل الجامعة أداة أقوى لتحقيق الوحــدة العربيـة ، فنصت المـادة ١٩ على أنه : « يجوز ، بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق » •

ثانيا : تحقيق التعـاون بين الدول الاعضاء فى مختلف مجالات العلاقات الدولية : الى جانب الهدف الرئيسى الذى ابتغته الجامعة ، وهو تحقيق الوحــدة بين الدول العربيــة ، نجد أن المنظمة تقــــوم كغيرها من المنظمات الاقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين أعضائها فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية •

١ ــ التعاون فى المجالات السياسية :

(أ) التنسيق السياسى بين الدول الأعضاء :

أجملت المـادة الثانية من ميثاق الجامعة هــذه الأهداف بقولهــا ان « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيهـا ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » •

ويستهدف هــذا النص العمل على تنســيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تبــدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماســكة فى مختلف المؤتمرات والمنظمات الدوليــة • ورغم حرص الميثاق على تأكيد هــذا الهــدف ، الا أنه بــدا أن الدول العربيـــة لا تلتزم به ، فكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدوليــة الهامة ، بل كثيرا ما وجــدنا توالى الهجــوم السياسى على بعضــها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة فى التشكيك فى مواقف بعضها البعض ، ولذلك فقد تم الاتفــاق فى مؤتمر القمــة المنعقد عام ١٩٦٥ على ميثاق التضامن العــربى يستهدف تقــوية هــذا الهــدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايمـانا بالحـاجة الى الالتزام والوفاق بـين الدول العربية ، لكى يتسنى لهـا أن تلعب دورا فعـالا فى اقـرار السلام ورغبة فى توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البـلاد العربية حتى لايتمكن الأعداء من أن يفتوا فى عضد الأمة العربية .. ».

وتم الاتفاق فى هـذا المؤتمـر على عدة أهداف لانهـاء الخـلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضـية فلسطين ، أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقـا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل فى شـئونها الداخليـة ، استخدام الصحف والنشر فى خدمه القضـايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهـاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدوليـة الأخرى :

يدخل فى التنسيق السياسى ، تنسيق علاقات الدول العربيـة كمجموعة مع بقيـة دول العالم . وقد نصت المـادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقـرير وسائل التعـاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيـامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربيـة أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمـة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصـل الثامن من ميثاق الأمم المتحـدة وذلك فى عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العـام للجامعة الى الاشتراك فى مناقشات أجهـزة الأمم المتحـدة كمراقب . وقد تم تبادل العـديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

(١) يراجع فى التفاصـيل ، مؤلف الدكتـور سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

العـام للأمم المتحدة لتحديد حقـول التعـاون المشترك فى مختلفة المجالات الانسانية ، كما أحالت الأمم المتحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذى يتهمها فيهـا بالتدخل فى شـئونه الداخلية • الى الجامعة العربيـة •

وبالاضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العـديد من الوكالات المتخصصة التابعـة لجامعة الدول العربيـة ، وقـد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمـة العمـل الدوليـة (١) •

ونظرا للروابط الوثيقـة بين أعضاء الجامعـة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتى تجلت بوضوح فى العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بهـا ، وقـد عقدت الجامعة فى ينـاير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربى الأفريقى تم فيه دراسـة أسلوب تقـوية الصلات بينهما ، وخاصـة بعد الموقف المشرف الذى اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب أكتوبر سـنة ١٩٧٣ •

ويثير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضـاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربيـة فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لكى لا تتبع سياسـة تتعارض مع أهداف الجامعـة

---

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة فى نطاق جامعة الدول العربية ص ٤٥٠ وما بعـدها • وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعـة والأمـم المتحـدة للدكتـور احمـد مرسى فى عدد عام ١٩٧٣ من المجـلة المصرية للقـانون الدولى •

(٢) تدخل الدول العربيـة الافريقيـة فى عضوية منظمة الوحـدة الأفريقية ، وهى مصر والسودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيـا والصـومال •

ومبادئها (١) •

وقد أجاب جانب من الفقه على هذا السؤال بالايجاب ، مستندا الى المـادة ١٧ من الميثاق التى ألزمت الدول الأعضاء بايداع نسـخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة •

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم فى ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التى يـجوز للمنظمات الاقليميـة أن تمارسـها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعى ، وانما هـذا المنهج الثانى ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن واشرافه ، واعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمـادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجـة « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » ، وعدم تعطيـل صلاحيـات مجلس الأمن والجمعية العـامة فى خصـوص هـذه المنـاهج •

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق فى ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة، فانه لم يخـرج على هـذا الحكم : ونص على مبدأ التسوية السلميـة للمنازعات التى تثور بين الدول العربية عن طريق مجلس الجامعـة ، كما تحدث عن قمـع العدوان الذى قـد تتعرض له أية دولة عربيـة فى اطـار الجامعة •

التسوية السلميـة للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهـذا الصـدد فى

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية عام ١٩٦٦ ، السابق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها .

(٢) نصت المـادة ٢/٥٢ من الميثاق على أنه « يبذل أعضـاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هـذه التنظيمات .. كل جهدهم لتدبير الحـل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه التنظيمات الاقليمية ، وذلك قبـل عرضـها على مجلس الأمن » .

المادة الخامسة من الميثاق التى نصت على أنه « لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة . فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما . وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

وهكذا نجد هذه المادة ترسى ثلاث مسائل رئيسية هى :

١ — تحريم فض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع التطور الذى جد فى المجتمع الدولى ، وحرم اللجوء الى القوة لحل المنزعات أيا كان سببها .

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء : وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هى :

أن يلجأ اليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » .

ولا يجوز للأطراف فى النزاع أن يشتركوا فى التصويت على قرارات المجلس أو مداولاته .

٣ — أما اذا كان الخلاف يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فان المجلس يتدخل — بالضرورة — فى النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف فى التصويت .

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس فى الوساطة ملزما ، على خلاف قرار التحكيم الذى يعد ملزما ونافذا .

محكمــة العــدل العربيــة ؟

برغم نص الميثاق فى المــادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ، مسالة لهــا الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيــــام دراسات فقهية (١) ، وفى نطاق الجامعة بشأن هــذه المسألة ، الا أنه لم يتم شىء فى هذا النطاق حتى الآن .

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بهــا ، يحتاج الى جهاز قانونى يصدر أحكاما ملزمة فى الخلافات التى تنشب بين دول الجامعــة من ناحية ، ويقــدم الفتاوى والاستشارات الى مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو ما نرى فى الأمم المتحدة ، وفى المنظمات الأوربية والأمريكية .

الأمن الجماعى الاقليمى :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول الجامعة ، أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ، أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع . فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجمــــاع رأى الدولة المعتديه . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدوله المعتــــدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغــاية المبينة فى الفقــرة السابقة ، واذا تعــذر على الممثــل الاتصال بمجلس الجامعــة ، حــق لأية دولة من أعضائهــا أن تطلب انعقاده » (المــادة ٦) .

---

(١) راجع الدكتور سامى عبد الحميــد ، قانون المنظمات الدوليــة ص ٤٤٧ .

ونلاحظ على هذا النص أن النقض يعتوره من أكثر من وجـه : فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء بالاجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشـل المجلس عن اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ الفرض أنه يمثل عدوانا على دولة من دول الجامعة .

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لمـا يعد عدوانا ، واذا كان هذا التحـديد أمرا صـعبا والأفضل تركه لظروف الحـال ، الا أنه من العيوب الواضحة أن النص لم يتحدث عن التدابير اللازمة لمواجهـة العـدوان ، كما لم يحـدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) .

واذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة نتبين النقص فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكرية (لجنة أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عـديدة فى هذا الصدد . وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هـذه المسائل ، ولكنه لم يفعل .

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل أكثر فاعلية فى هذا المجال الحيوى ، خاصـة وأن عدوا غادرا — هو اسرائيـل — أقيم على حساب دولة عربية ، وفى منظمة عربية هامة ، ولم تستطع الجامعة العربية أن تفعل شيئا تجاهه . وتحقيقا لهـذا الهـدف ، تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـادى بين الدول الأعضاء فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، ووقع عليها جميع الدول

---

(١) محمـد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعـة الدول العربيـة ، ص ٥٢ .

الأعضاء . وقد جاءت هذه المعاهدة لتتلافى أوجه النقص التى انتابت أحكام الميثاق . ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التى نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية .

أولا — التدابير الوقائية :

١ — أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها ، والاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح . (المادة ٤) .

٢ — وتتشاور الدول الأعضاء فيما بينها — بناء على طلب احداها — كلما وقع تهديد لسلامة أراضى أية واحدة منها ، أو استقلالها ، أو أمنها .

ثانيا — التدابير الدفاعية :

١ — اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ٢/١) .

٢ — أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دوليه مفاجئة يخشى خطرها (المادة ٣/٢) .

٣ — تبادر الدول بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخذ على الفور — منفردة أو مجتمعة — جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها (المادة ٢/١) .

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى مثل هذه الأحوال ، وتعهدت الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التى تتخذها (١) • كما تعهدت الدول الأعضاء بألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) •

اجهزة الدفاع المشترك :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسئوليات هى :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٦/٢) • وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعينا فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملا تحت اشراف مجلس الجامعة • وتصدر قرارات المجلس بأغلبية ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يعد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الاجماع •

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تتشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش العربية التابعة للدول الأعضاء • وتنتخب اللجنة رئيسا لها لمدة عامين قابلة

---

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٥٠ •

(٢) تراجع المادة ٦ من المعاهدة .

للتجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل فى اختصاصها .

وتختص اللجنة بتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (١) .

٣ — القيادة العربية الموحدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء فى عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التي تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

---

(١) تطلبت المادة الخامسة ان يكون الاعضاء فى اللجنة من ذوى الجنسية الأصيلة للدول الاعضاء ، ولعل السبب فى ذلك التجارب العربية السابقة ، والتى جعلت بعض الأجانب فى مواقع قيادية هامة فى بعض الدول العربية ، بل وفى اثناء حربها مع اسرائيل « جلوب » . وقد تضمنت الاتفاقية ملخصا فصل اختصاصات اللجنة العسكرية الدائمة ، ومن اهم الاحكام التى وردت به انه جعل هذه اللجنة مختصة بتقديم المقترحات :

١ — لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الأدنى منها .

٢ — لزيادة كفاية هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .

٣ — لاستثمار الموارد العربية لصالح المجهود الحربى . وكذلك اعطاها اختصاص :

١ — اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة او اى عدوان مسلح يقع على الدول العربية .

٢ — بحث التسهيلات والمساعدات التى يمكن أن يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة ان تقدمها — وقت الحرب — الى جيوش الدول المتعاقدة الاخرى .

٣ — تنظيم تبادل البعثات التدريبية او تهيئة الخطط للتمارين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه التمارين والمناورات ، ودراسة نتائجها ، بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون بين هذه القوات فى الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت المادة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام •

٤ — اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهى تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة • وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

٢ — التعاون فى المجالات غير السياسية :

لم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ••• الخ • وانما اهتم بها اهتماما كبيرا • كما أن الأحكام التى قررها الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وبقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق انشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وابرام العديد من الاتفاقات •

أولا — نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الأعضاء تتعاون تعاونا وثيقا فى المجالات الآتية :

(أ) الشئون الاقتصادية والمالية • ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة •

(ب) شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد •

(ج) شئون الثقافة •

(د) شـئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجـرمين •

(هـ) الشـئون الاجتماعية •

(و) الشـئون الصـحية •

وقد قضت المـادة الرابعة من الميثاق بانشاء لجنة فنيـة خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعـرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم انشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هى :

اللجنـة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ، لجنـة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنـة الشئون المـاليـة والادارية ، لجنة حقـوق الانسان ، مؤتمـر ضباط اتصـال المكاتب الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثـل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر فى كل لجنـة — وكذلك فلسطين — ويعـين مجلس الجامعة لكل لجنـة رئيسا لـمدة سنتين قابلة للتجديد • وتصدر اللجـان قراراتها بأغلبيـة ثلثى الأعضاء • وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعـرض كل أعمالها عليه ، وهى تصوغ نتائج عملها — ليس فى شكل مشروعات اتفاقات فحسب — وانما أيضا فى شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتعقد اللجنة اجتماعاتها بالقـاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة فى انجـاز مهامها •

ولقد أعطت هذه اللجان حيويه كبيرة لنشاط الجامعة ، اذ « ساهمت فى خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ، وحلقات الدراسة فى الشئون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء (١) ».

ثانيا — معاهدة الدفاع المشترك :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل الوظيفية ، وخاصة فى الحقول الاقتصادية . وقد جاءت المادة السابعة منها تقول بأنه « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه ، وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازا جديدا ليقوم بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادى . وهو يتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين فى الشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل فى اختصاصه العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن يستعين بلجنة الشئون الاقتصادية التى نص عليها الميثاق .

---

(١) من اهم اوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة (١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الأعمال السلمية (١٩٦٥) .

الكيان المستقل للمجلس الاقتصادي :

اكتشفت الدول منذ فترة طويلة أهمية أن تستقل الأجهزة الفنية عن الأجهزة السياسية في القيام بوظائفها ، وهذا ما تبينه المجلس الاقتصادي منذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتي عليه .

وقد وافق المجلس على هذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكملا لاتفاقية الدفاع المشترك . ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربية عضو في الجامعة ، أو لأى دولة عربية أخرى أن تنضم لعضوية المجلس وحده ، دون أن يعنى هذا الانضمام ، ارتباطها بطريق مباشر أو غير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها في اتفاقية الدفاع المشترك .

والواقع أن المجلس الاقتصادي قد قام بأهم المنجزات الاقتصادية في نطاق الجامعة منذ انشائه . كما أنه ساهم في ايجاد التطور الثالث في أسلوب تنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للجامعة بانشاء الوكالات المتخصصة .

أهم الانجازات في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي العربي :

١ — اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت (١) :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣، وخضعت لعدة تعديلات باتفاقيات لاحقة وافق عليها المجلس الاقتصادي آخرها في عام ١٩٦٠ .

(١) تم التوقيع على هذه الاتفاقية من كل من الأردن ولبنان والعراق ومصر والسعودية ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢ .م

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفــاءات من الرسوم الجمركيــة على استيراد بعض السلع « السلع الزراعيــة والحيوانية والثروات الطبيعيــة » ، وتخفيضات بنسب معينــة تختلف بحسب اختــلاف المنتجات الصناعية التى نصت عليها الاتفاقية .

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربيــة لبعضها البعض معاملة تفصيلية فى شأن التصدير والاستيراد (١) .

ونصت المعاهدة أخيرا على تسهيل حركة الترانزيت عبر البــلاد العربية الأطراف فى الاتفاقيــة ووفقــا للقواعد والأنظمة الجمركيــة المرعية فى البلد الذى تمــر خلاله تجــارة الترانزيت « المــادة ٤ من الاتفاقيــة » .

٢ ــ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليهــا بعض التعــديلات (٢) . وتســتهدف هــذه الاتفاقيــة تنظيم مدفــوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها . وقــد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحــويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها .

٣ ــ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية :

أعد هــذه الاتفاقية المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) .

---

(١) اضاعت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها . راجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع الســابق ص ٣٩٦ . وراجع فى شرح أحكام هذه الاتفاقيــة محمد سامى عبد الحميد المنظمات الدوليــة ص ٤٥٦ .

(٢) صدقت عليها لبنــان والأردن وســوريا والســعودية ومصر والعــراق .

(٣) الدول التى صدقت على هذه الاتفاقية هى ســوريا والسعودية والأردن ومصر ولم تصدق عليها العراق ولبنــان .

وتستهدف هذه الاتفاقيــة توحيــد التعريفة الجمركية بين الدول الأعضـــاء وتسهيل فهمها • وقــد أنشأت الاتفاقيــة « لجنــه جدول التعريفة » عهد اليهــا بمهمة شرح جــداول التعريفـــات واقتراح مشروعات القــوانين بشأنها وفحص الخلافات التى تنشب بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقــديم التوصيات التى تكفل حلها •

٤ ــ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربيــة :

لعــل من أهم الانجازات التى تحققت فى المجــال الاقتصادى ، هى تلك الاتفاقية التى أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربيــة (١) •

وتهدف هــذه الاتفاقيــة الى اقامة وحــدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضــمن للدول العربيــة ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشــخاص ورؤوس الأموال والبضــائع والمنتجــات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت ، واستعمال وسائل هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجــان دائمــة تتبعه •

وقــد أنشات الاتفاقية مجلسا للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هــذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهــم الانجازات التى حققها مجلس الوحــدة الاقتصــادية دعوته الى انشاء لجنــة تعمل على انشاء سوق عربية مشتركة تضــع الأهداف التى قررتها هــذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للســوق العربيــة المشــتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهــم ما تضمنته من أحكام اقامة اتحاد جمركى بين الدول الأعضاء تتحــرر فيــه المعاملات بين الدول الأعضاء من كافة الرسوم الجمركية •

---

(١) هــذه الدول هى مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن =

ويعيب هــذه الأنظمــة أن القليــل منها هو الذى تحقــق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعــاون الثقــافى :

من المسائل الأكثر أهميــة فى مجالات التعاون العربى ؛ المســائل الثقافيــة • وقد اضطلعت الجامعــة ــ ولجنتها الفنيــة الخاصة ــ بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطــرقه بين دول الجامعة ، ورفــع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعــة قد وافــق منذ ثانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعــد ذلك ــ وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليــه أغلبية الدول الأعضــاء ، ساهم فى تدعيم الوحــدة الثقافيــة للدول الأعضــــاء •

ثالثا ــ الوكالات العربيــة المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعــاون العــربى فى المجــالات غير السياسية الشكل الذى تطــور اليه العمل من خلال الأمم المتحــدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطــــاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناســبة أخرى • ويكفى أن نقول ان جميعها قــد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضــاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بعيــدة عن المساهمــة فيها •

١ ــ اتحاد البريد العــربى :

أنشىء عام ١٩٤٦ ، ويهــدف الى توثيــق التعــاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

---

(١) يراجع مقال للدكتور محمــد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية بالمجلة المصرية للقــانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

دولة لدى الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بهـا رسائلها • ومقـر الاتحـاد مدينـة القـاهرة •

٢ ـ اتحـاد الاذاعات العربيـة :

أنشىء عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية، واجـراء الدراسات والبحـوث حـول مختلف الوسائل التى تحسن الارسال الاذاعى ، والعمل على تعريف العـالم بواقع الأمة العربية وخصائص حضارتها • ومقـر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ ـ الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشىء هـذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هـذه الوسائل بين الدول العربيـة وتحقيق أقصى اسـتفادة منها بالنسـبة لعمل الدول الأعضاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ ـ مجلس الطيران المدنى العربى :

تم انشاؤه عام١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقـدم التعاون العربى فى هـذا المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ ـ مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالميـة :

وافق مجلس الجامعة على انشائها عام ١٩٦١ • وهى تسـتهدف توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجـوى ، والعمل على تقـدم صناعة الطيران فى المجال العربى والعـالمى • هذا ولم تتم اجراءات قيام المنظمة حتى الآن •

٦ ـ الصندوق العربى للانمـاء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشىء عام ١٩٦٨ بهدف الاسـهام فى تمـويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربيـــة ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية .

وقــد اختيرت الكويت مقرا لهــذه المنظمة .

٧ — منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت اليهابقيـــة الدول العربيـــة المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهــود الدول الأعضاء فى مجـــال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهى تعمل أيضا على ايجاد أفضل السبل لانشاء مشروعات مشتركة فى المجال البترولى ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ — المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهى تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء فى هذا المجال .

٩ — المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقيـــة وسائل الادارة العـــامة والتقريب بين النظم الادارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقــدم العلوم الادارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الادارية فيها ، حتى يسهل توحيدها . ومقر المنظمة مدينـــة القاهرة .

١٠ — المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التى لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمى والثقافى فى الوطن العربى ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه .

وقد ألحقت بهـا عدة مراكز علميـة هامة هى :

١ — مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى .

٢ — الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية .

٣ — معهد البحوث والدراسات العربية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ — المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث فى وسـائل استخدام الطـاقة الذرية فى النطاق العربى بما يعمل على الاسـتفادة من هـذا المصـدر الهام من مصـادر الطـاقة والارتقاء بالمستوى الفـكرى والثقافى للمجتمـع العربى . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٢ — المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربيـة ، وهى لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصـة تسـتخدم فى الموازين والمقاييس فى العالم العربى .

ومقر المنظمة مدينـة القـاهرة .

١٣ ـ المركز العربى لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التى تمكن من استغلالها فى الزراعة والرعى •

١٤ ـ المعهد العربى لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ الا أنه لم يخرج الى حيز الوجود بعد ، برغم الأهمية الفائقة التى يمثلها بالنسبة للعالم العربى • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربى واستخراجه وتصديره وتسويقة ، وذلك حتى يمكن الحفاظ على الثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

٥ ـ منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذه المنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، اذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة فى العالم العربى ، وتحسين مستواها المعيشى •

١٦ ـ المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهى تعمل على دراسة أسباب الجريمة فى العالم العربى ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى مختلف الدول العربية •

وللمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشئون مكافحة المخدرات بالقاهرة والثانى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ ــ منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن • وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضـــل الســـبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربى ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشـــار الأمراض المعـــدية بين الدول العربية •

١٨ ــ الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ • وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتليفزيون •

ومقر المنظمة مدينة دمشق •

(جـ) النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحـــدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربى » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته ــ أن ينضم اليها • لذا حرص الميثاق على أن يورد فى المـــادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء فى اللجان الفنية المتخصصة ، وأفـــرد ملحقا خاصا بالتعـــاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجـــل العمل على صلاح هـــذه البلاد وتأمين مستقبلها •

فلســـطين :

وفى مقدمة المسائل التى شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منـــذ قيامها قضية فلسطين ،وقد أورد الميثاق ملحقا خاصـــا بها جاء به أنه « ا:ا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أى لاستقلال فلسطين)

محجوبة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظرا لظروف فلسطين الخاصة ، والى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطينى للاشتراك فى أعماله » .

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسى للجامعة ، الى الحد الذى جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسى للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسى لقضية فلسطين » .

ومن المسائل الجديرة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد فى الرباط فى الفترة من ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤، قد وافق بالاجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية فى مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى اقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعى الوحيد للشعب الفلسطينى على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها فى جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) .

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربى حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطينى ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

---

(١) يراجع الأهرام الصادر فى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ . ومن القرارات الأخرى التى أصدرها المؤتمر « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية فى ممارسة مسئولياتها على الصعدين القومى والدولى فى اطار الالتزام العربى ، ودعوة كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية لوضع صيغة لتنظيم العلاقات بينها فى ضوء هذه المقترحات ، ومن أجل تنفيذها » .

مما حدا بالجمعية العـامة للامم المتحـدة أن تستمع الى ممثل هـذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) • ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيـام دولة فلسطين وأقـر تمثيل الشعب بحكومة فى المنـفى يرأسـها السـيد / ياسر عرفات ، واعترفت بذلك الجامعة العربيـة •

المبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ ـ السيادة وعـدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الاقليمية ، والذى يعتبر امتـدادا للعلاقات الدولية فى اطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات الأعضاء فى المنظمة :

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصـدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواة فى التصويت بين الأعضاء •

كما وجدنا الميثاق يؤكد صراحة ـ فى المـادة الثانية منه ـ التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخليـة الخاصـة بالآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضـاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة •

---

(١) اقـرت الجمعية العـامة ـ وبتأييد كبير من الدول الآسـيوية الافريقية وعلى راسها الدول العربية ، حق منظمة التحـرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشـكلة الفلسطينية امامها . وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهـذا الغـرض ، عقد بتاريخ الأربعـاء ١٣ نوفمبر علم ١٩٧٤ ، بين فيه أبعاد المشكلة الفلسطينية ، وطالب الأمم المتحـدة برد الحقوق المغتصبة الى الفلسطينيين ، لان المشكلة « ليست خلافا دينيا قوميا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضـية شعب اغتصب أرضـه ووطنـه ليعيش اغلبيته فى المنـافى والخيام . ان عدالة القضية هى التى تقرر عدالة السـلام ، واننى كثـائر من اجل الحـرية أعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثـل المواقع النضاليـة التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا ان يحولوا احلامهم الى حقائق .. » .

٢ ــ تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات فى نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يمتنع على الأعضاء الالتجاء الى القوة لحل المنازعات التى قد تنشأ بينهم ، وألزمهم بالالتجاء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات •

المبحث الثانى

الأحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

أولا ــ العضوية فى الجامعة :

(أ) الأعضاء الأصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هى : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم الدول المؤسسة للجامعة •

(ب) الأعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذت على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقا لكل دولة عربية (المادة الأولى) •

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لامكان انضمام الدول الى الجامعة هى :

١ ــ أن تكون الوحدة طالبة العضوية « دولة مستقلة » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التى يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التى يفرضها الميثاق ، فضلا عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء فى المجتمع الدولى أساسا • على أنه يكفى أن تحكم الدولة نفسها حكما

ذاتيا (١) .

٢ — أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة فى الدولة . ولكن كيف يمكن التحقق من هذه الصفة ؟ لقد أثير ذلك بمناسبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية فى عضوية الجامعة .. وقال البعض ان المعيار السليم يتمثل فى « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام . فاذا كان الثابت فى ضمير هذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية . واذا لم يتوافر لديه هذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربية فى نظرنا . ولا يكفى فى هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة اللغة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومى ، كما هو الحال فى دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية . ولا يؤثر فى عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حدث لشعب الجزائر العربى نتيجة للاستعمار الفرنسى الطويل — دون أن يؤثر هذا النسيان فى عروبته الأصيلة الراسخة » .

ونحن نرى أن معيار المشاعر والأحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسهولة . والأجدر أن ننظر الى العاملين الجغرافى والقومى ، فيكفى فى رأينا أن تكون الدولة موجودة فى المنطقة العربية ، بالاضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

---

(١) راجع مؤلف الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، وهى تضيف وجوب أن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول . ونحن لا نرى أن هذا الشرط لازم ، اذ انه ينتسب الى نظرية الاعتراف المنشىء ، وهى نظرية استعمارية استخدمت للقضاء على شخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجوب الاعتراف بها حتى يمكن أن توجد ، على الرغم من وجودها الفعلى . فضلا عن أن من وظيفة الجامعة تاكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالاقاليم التى تحكم نفسها حكما ذاتيا فى المعنى الذى أوردناه فى المتن .

أذ هى الرباط القومى الأساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه •ولعـل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقـرر قبول كل موريتانيا الاسلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ •

هـذا وقد وصل عدد الأعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هى : ليبيا (١٩٥٣) ، السـودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغـرب (١٩٥٨) الكويت (١٩٦١) الجزائر (١٩٦٢) اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) البحرين (١٩٧١) قطر (١٩٧١) عمان (١٩٧١) الامارات العربيـة المتحـدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتى وفلسطين •

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضـوا •

اجراءات الانضـمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثـاق بدون قيـد أو شرط ، ويعرض هـذا الطلب على مجلس الجامعـة فى أول اجتماع له ، بل يجوز عرضـه فى اجتماع اسـتثنائى • ولا تقبـل الدولة الا اذا وافـق المجلس على قبـولها •

واختلف الفقه فى النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القـاعدة العـامة للتصويت فى المنظمة ، فضـلا عن ضرورة هـذا النصاب فى كافـة المنظمات الاقليمية لقيـامها على التفاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضاء كل منهم عن الآخـرين (١) •

ونحن نرى أن هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القـاعدة العـامة فى صـدور قرارات المجلس هى أن الاجماع شرط لكى تكون قـرارات

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ، ص ٢٩ ، محمـد سـامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ .

المجلس نافذة وملزمة للجميع ، أما اذا صدرت بالأكثرية ، فهي لا تلزم الا من يقبلها . وفي الحالتين ينبغي أن يتم تنفيذ قرارات المجلس . هـذا بالنسبة للقـاعدة العامة . ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجماع كما فعل بالنسبة لبعض المسائل الأخرى (اتخـاذ تدابير رد العدوان ، الفصل من العضـوية) . وهكذا يؤدي تطبيق القاعدة العامة الى امكان دخول الدولة المنظمة حتى اذا لم يتوافر الاجماع في قبولها ، وان كان يجوز للدول التي لا تقبل القرار ألا تعترف بالعضو الجـديد (١) .

وقـد أصـدر مجلس الجامعة قرارا تفسيريا في ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضي بتطبيق قاعدة الاجماع في المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب (٢) .

انتهـاء العضوية :

١ ــ الانسحاب :

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المـادة ١٨) . وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة ، إلا اذا كان انسحابها احتجاجا على تعـديل الميثاق (٣) .

٢ ــ الفصـل :

يجـوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقـوم بتنفيـذ

---

(١) قارن مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٣٣ . [illegible]

(٢) نقلا عن مفيد شـهاب ، المرجع السابق ص ٤٤٧ . هذا وتؤيد سوابق الجامعة رأينا اذ تم قبول الكويت عضـوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومقاطعته لاجتماع المجلس .

(٣) راجع بطرس غالي في فقدان العضوية في جامعة الدول العربيـة المجلة المصرية للقانون الدولي عدد ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعدها .

الالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تنسحب أية دولة من الجامعة ، وان قاطعت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا — أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التى أسندها الى الجامعة وهى مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ — مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذى يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعده فى ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتحضير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وسنتحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التى تتبع أمامه •

(أ) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلى الدول المشتركة فيها (المادة١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك فى المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذى يتخذ القرار فى الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التى تتصل ، بتحقيق أغراض الجامعة التى شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية — القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية فى مختلف المجالات •• » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العـام للجامعة (المـادة ١٢) ، الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو فى النفقات (المـادة ١٦ ب) .

كما أنه يختص بوضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المـادة ١٦ جـ) . ويقـــوم أخيرا بمراعاة ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات فى مختلف الشئون ، وحســم المنازعات بالطــرق السلمية وباتخاذ تدابير الأمن الجماعى .

(جـ) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقـــاد :

ينعقد المجلس مرتين فى العام فى كل من شهر مارس وسبتمبر(١)، وينعقد فى دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بنـاء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بنـاء على طلب احدى الدول الأعضاء فى حالة الاعتداء عليهـا .

ويوجه الأمين العـام الدعوة لحضـور جلسات المجلس وعليــه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات .

ويكون الاجتماع صـحيحا اذا حضره ممثـلون لأغلبيـة الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس فى كل دور انعقـاد عادى (المـادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء .

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهى عادة لجان الشئون السياسية والاقتصـادية ، الاجتماعية والثقافيه ، الشـئون

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لحكم الميثاق شهر اكتوبر ، وتـم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس أن يدرس جدول أعمـال الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، كى يتسـنى له التنسـيق بين المواقف السياسية للدول الاعضاء .

المـالية والادارية ، ثم الشـئون القانونية • وتتولى هـذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى — بما فيهـا اللجان الفنيـة الدائمة — وتقـديم تقارير عنها للمجلس متضـمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) •

٢ — التصويت فى المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجـده فى أكثرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هـذا النظام بصـدور القرارات بالاجمـاع ، ولكن اذا اتخـذ المجلس قرارات بأغلبيـة الآراء فهى لا تلتزم الا من يقبلها (المـادة ٧) والغرض من هـذا الحكم هـو « احترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة فى حالة عدم توافر الاجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صـدور قرارات بالأكثرية ، ولكنهـا لا تلزم الا الدول التى قبلتها •• (٢) •

ومع ذلك فقد سبقأن ألمحنا الى القرارالتفسيرى لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذى قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) • كمـا أن الميثاق قـد أجاز صدور قرارات تلزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية • وتستخدم القاعدة الأولى فى حالتين :

تعيين الأمين العام (المـادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩)• ويكتفى بالأغلبية العادية فى الحالات الآتيـة :

---

(١) المـادة ١١ من النظـام الداخلى والدكتـور محمـد حافظ ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والدكتـور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٣٠ .

(٢) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .

(٣) مشار اليه فى مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

١ — شئون الموظفين •

٢ — اقرار ميزانية الجامعة •

٣ — تقرير فض أدوار الانعقاد •

٤ — وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة (١) •

٥ — فض المنازعات عن طريق وساطة الجامعة بين دول الجامعة •

وينسب الاجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم وليس الى عدد الدول الحاضرة فقط كما هو القاعدة فى أغلبية المنظمات (٢) •

٢ — اللجان الدائمة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة فى مجال التعاون غير السياسى • ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنية الاثنى عشرة ، لجنة للشئون السياسية تسرى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى) •

٣ — الأمانة العامة :

تشكيل الأمانة العامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات فى انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المادة ١٢ من الميثاق) •

ويعين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

---

(١) تراجع المواد ٥ ، ١٦ من الميثاق •
(٢) تراجع المادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس •

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس • ويكون الأمين العام فى درجة سفير ، والأمناء المساعدين فى درجة وزراء مفوضين • ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى للأمانة •

وقد قسمت الأمانة الى عدة ادارات ، روعى فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة فى الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) • وهذه الأقسام هى : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا المراسم والاتصال •

أما الادارات الموازية للجان الفنية فهى ادارة الشئون الاقتصادية ، وادارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وادارة الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والشئون المالية والادارية ، والادارة العامة للاعلام ، والادارة العامة للشئون السياسية •

وتوجد عدة ادارات أخرى هى أمانة الشئون العسكرية والادارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسى لمقاطعة اسرائيل •

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشىء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم • وتوجد مكاتب اعلامية تابعة للجامعة فى نيويورك وشيكاغو وسان فرانسسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، برن ، روما ، طوكيو ، نيودلهى ، نيروبى ، داكار ، لاجوس ، ريودى جانيرو ، مدريد ، بيونس ايرس •

---

(١) الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ •

اختصاصات الأمين العــام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وان اهتم بالنص على بعض الاختصاصــات ذات الأهميــة الخاصـــة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقى طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) •

ويمكن ــ استنادا الى عرف المنظمات الدولية ــ والى نصوص النظام الداخلى لمجلس الجامعة وللأمانة العامة ، ولمـا جرى عليـه العمل فى جامعة الدول العربيــة أن نقسم اختصاصات الأمين العـــام الى قســمين :

الاختصاصات السياســية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العــام ، وانما أشار الى هــذه الاختصاصات بشكل ضمنى • من ذلك اختصاصه بحضــور جلسات مجلس الجامعـــة ، وله وفقــا للنظــام الداخلى للمجلس ــ أن يشترك فى المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المــادة ١/١٢) من النظـــام الداخــلى •

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

---

(١) حــدد ملحق الميثاق اســم أول أمين للجامعة وهو الاســتاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتحمسه الشديد لفكرة القومية العربية منــذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا فى تأسيس الجامعـــة ، وفى توجيـــه سياستها فى أول سنيها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سياسى نشب بينـــه وبين بعض الدول الأعضاء • وتولى هــذا المنصب بعده السيد عبد الخالق حسونه (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين فى الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعــده السيد محمود رياض • هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربيـــة الى تونس احتجاجا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، عين الســيد / الشـــاذلى القليبى وهو تونسى أمينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن •

(٢) راجع المواد ١٥ ، ١/٢ ، ١٣ من الميثاق •

الذى قررته له (المـادة ٢/١٢) من النظام الداخلى للمجلس ، فى توجيه نظر المجلس أو الدول الاعضـاء الى أية مسألة يرى أنها قـد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويدل العمل من خلال الجامعـة الى تزايد الدور السياسى للأمين العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينهـا . بل كثيرا ما قام بالتعليق على المسائل السياسية التى تتصل بأعمال المجلس(٢).

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المـادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيـذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المـالية ضمن حدود الميزانيـة المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أمينـا عاما ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليـه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميـع أعمـال

(١) راجع رسـالة الدكتور التـلاوى عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الغنيمى ، كتـاب التنظيم الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سـامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٤٣٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥٠ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف فى آخـر أكتـوبر عـام ١٩٧٤ من أن الدكتـور سـيد نوفل الأمين العـام المسـاعد لجامعـة الدول العربية قد عقد مؤتمرا صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العـربى السابع ذكر فيه أن « ياسر عرفات شكر — فى بيان بشر بعد فوزه بتأييـد المؤتمر لمطالب المنظمة — الملك حسين على موقفـه ، واعرب عن تقديره الخالص له ، وان الملك حسـين تعهد عندئذ « بتضامن الأردن التـام مع الشعب الفلسطينى فى نضاله ، واستعداده للتعاون الكامل معه فى تحقيـق مهمته » . الأهرام فى ٣٠ أكتوبر ١٩٧٤ .

الأمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل فى ادارات الأمانات وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت اشراف الأمين العام وبموافقته .

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين فى المنظمة ومن ثم يختص بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقـا للقـواعد التى يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الادارى فى المنظمة ، ومتابعتها والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمـالية للمنظمة .

أجهزة مستحدثة :

١ — استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين الدول الأعضاء تحـدثنا عنها تفصيلا ونحن نتحـدث عن اختصاصات الجـامعة وهى : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادى .

٢ — واسـتحدثت بعض الأجهزة الثـانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤساء وهى :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركـز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربى ، والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية ، وأخيرا مجلس الملوك والرؤساء ، وسنتحدث ببعض التفصـيل عن هذه الأجهزة .

(أ) هيئة استغلال مياه نهـر الأردن :

أنشئت هـذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمـة العربى الأول (١) ع

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحـدة عام ١٩٦٣ الى اجتماع لمؤتمر يجمع بين رؤساء الدول العربية وملوكها لمواجهة قيـام اسرائيـل بتحويل مجرى نهر الاردن فى ذلك العـام . وقد اجتمع المؤتمر بالقـاهرة عام ١٩٦٤ واصدر عدة قرارات لمواجهة هـذا الخطر المحدق ، ومن بينها هـذا القـرار .

وتكون لها مجلس ادارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالي واداري • والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهر الأردن • ومهمتها دراسة المشروعات المضادة للمشروع الاسرائيلي ، والتنسيق بينها وتمويلها ومراقبة تنفيذها • وقد تشكل مجلس الادارة من ممثلين لسوريا ومصر والأردن •

٢ — مركز التنمية الصناعية للدول العربية :

برغم تمتع المركز ببعض الاستقلال ، الا أنه يخضع لمجلس الجامعة ويمارس نشاطه بمقتضى نظام أساسي تتفق أحكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها في الأمانة العامة •

ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة في الدول العربية ، وتنسيق الجهود بينها في هذا السبيل • ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الأشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية •

٣ — معهد الغابات العربي :

يكمل هذا المعهد جهود المركز العربي لدراسة المناطق الجافة والأراضي القاحلة ، ومقره اللاذقية بسوريا ، ويعمل المعهد على تخريج جيل عربي من المتخصصين في شئون الغابات وكافة النواحي المتعلقة باستثمارها •

٤ — المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تتشكل هذه المحكمة من خمسة قضاة ينتخبهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الأعضاء • ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد •

وتختص المحكمة بالنظر في المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الأساسي لشئون موظفي الجامعة وعقود العمل (١) •

---

(١) يراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥٦ •

٣ — مؤتمر القمة العربي :

عقد أول مؤتمر للقمة العربي في يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن • وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة في السنة على الأقل (١) • وفي المؤتمر الثاني الذي انعقد بالاسكندرية في سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينعقد المؤتمر كل عام في سبتمبر من كل عام • وتم انشاء لجنتين لمعاونته في أعماله الأولى هي لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتنعقد برياسة الامين العام لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم • والثانية هي الهيئه التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم في الدول الأعضاء •وتجتمع في شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته، وبمباشرة تنفيذ الخطط التي قررها المجلس • وباعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة • وأعطيت الحق في دعوة المجلس لدورات استثنائية ، اذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعي اجتماعا سريعا •

والم تسر العلاقات العربية على النجو المأمول منذ عام ١٩٦٤ وحتى الآن ، وانما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التي عقدت اجتماعها الثالث في سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذي ساد العلاقات الدولية في تلك الفترة ، وانعقد عام ١٩٦٧ بعد نكبة يونيو الشهيرة ، واتخذ

---

(١) يراجع البيان الصادر من الدورة الاولى لمؤتمر القمة العربي •

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ، وكان له تأثيره الهام على استمرار صمود هذه الدول ودخولها بعد ذلك حربا ناجحة ضد اسرائيل عام ١٩٧٣ .

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقررا ، ولا عام ١٩٦٩ ، وعقد اجتماعا فاشلا عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد اجتماع فى شهر سبتمر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات الفلسطينية (٢).

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام ١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة عن المعارك ، وخاصة الموقف البترولى العربى ، ومشاكل استثمار الأرصدة العربية . وعقد الثانى فى ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق . على أن الأمور سارت فى منعطف غير طبيعى بعد ذلك . بدأت بزيارة الرئيس المصرى الراحل أنور السادات للقدس فى عام ١٩٨٧ ثم ابرام اتفاقيات كامب ديفد عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر الجامعة الى تونس .

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف فى الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس الا مجلس الجامعة ، ولكنه انعقد على مستوى الملوك والرؤساء . ويستند هذا الرأى الى

(١) توصل المؤتمر كذلك الى ابرام اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية الذى انهى مشكلة اليمن .

(٢) راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ .

(٣) محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية المرجع السابق ، ص ١٦٥ .

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد فى الجامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهذا التعديل لا يمكن أن يتم الا باجراءات مخصوصة قررتها المادة ١٩ من الميثاق •

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول • ويستند فى تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ — البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتى يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة • فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثانى أو الرابع ••• الخ • كما أنها تنعقد فى شهر سبتمبر ، فى حين أن دورات المجلس تكون فى مارس وأكتوبر •

٢ — أن نص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية صراحة على أسلوب معين لتعديلها لا يحول — وفقا للقواعد العامة لنظرية المعاهدات — دون امكانية تعديلها أو الغائها باتفاق دولى لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف فى المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمنا •

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ — ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصة لمتابعة قراراته ، وللنظر فى الأمور التى تتصل بما يتخذه من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازا قديما •

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية فى المرجع السابق ، ص ٤٤٤ •

٢ — أن مجلس الجامعة ينعقد فى مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعــده فى دورته العــادية وهو ما تدل عليــه السوابق فى عمــل جامعة الدول العربيــة منذ انشاء مؤتمــر الرؤساء وحتى الآن •

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز فى المنظمة وبالتــالى يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته •

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل فى اختصاصات ووظائف الجامعة • وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهميــة ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى •

المبحث الثالث

التجمعات العربيــة الاقليمية الجــديدة .

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليمية الحديثة

تمهيـــــــد :

ان توقيــع الاتفاقيــة التى أقامت **مجلس التعـــاون العــربى** فى النصف الثــانى من فبرايــر عام (١٩٨٩) بين رؤســاء أربع دول عربية هى مصر والعراق والأردن واليمن الشمالى ، يعد خطوة فى مرحلة من المراحل الأساسية فى تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العــديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحــدة بينهم •

فالأمة العربيــة أمة واحــدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحــد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانيــة وعبروا عنه فى العــديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضعوه فى أطارات قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربيــة عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هــذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقيــة مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هــذه التجارب الوحــدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحــوا بأنهم انمــا يستجيبون للغـــة العصر ولا يكونون محورا ضد أي جماعة دوليــة أو عربيــة ، وانها يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحــدة عربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقـــرر أن هــذه الحركة الوحــدوية الجديدة ، قد واكبت خطا لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير، اذ تم التوقيع على الاتفاقيــة المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقيــة مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهــة بتلك التى وردت فى اتفاقيــة مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح الســوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغاربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لابد منها لانعاش هــذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

---

(١) بــدا الحــديث عن « التجمع الاقتصادى العــربى » فى الصحف ووكالات الانباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضــبة فى البــداية ، ثم تطــور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القــادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم أخبــار عن اعداد الميثــاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمــر عربى بين رؤســاء الدول الاربع الذين ستشترك دولهم فى الميثــاق ، ليحتفل المواطنون فى كل من مصر والعــراق والاردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رســمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وبذلك أعلن ميلاد اتحاد جديد بــين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هــذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد أشارت صحيفة الأهرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦ الى اجتماع عقد بين الرئيس صدام حسين والملك حسين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والأردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بأن صيغة هــذا التجمع ستحدد قريبــا ، وان رؤساء وزراء الدول الأربع سيجتمعون فى عمــان الأسبوع القادم لوضع لوائح هــذا التجمع قبل عرضها على قمــة رؤســاء الدول الأربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف صدقى رئيس وزراء مصر قوله أن الاجتماع المزمع عقــده بين رؤســاء الوزرات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كامل عن هيكل هــذا الاتحاد واهدافه لعرضــه على قادة الدول الاربع فى منتصف فبراير .

ولترطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود فى الوحدة العربيــة »(١) •

٣ ـ كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيـــان وحدوى آخر بين مجموعات عربيـــة ترتبط بروابط أوثـــق من غيرها هى دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هى السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والأمنى ـ على الخصوص ـ وكذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ •

٤ ـ وتثـار العـديد من التسـاؤلات حول هـذه الحـركات الوحدوية الحديثة • ولعل من أهم هـذه التساؤلات تحديد الأهداف

---

(١) من اقوال السيد جاد الله عزوز الطليحى وزير خارجية ليبيـــا لصحيفة اليوم السابع التى تصدر فى باريس ـ العدد الصادر فى ٢٣ مارس عام ١٩٨٩ ص ١١ وجاء فى تصريحات بعض المسئولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر أن هـــذا التجمع ليس تجمعا انعـزاليـا أو انفصاليا ، وانمـــا هو لقـــاء مرحلى بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطـوير النظـم القائمـة بالفعل فى اطـار ميثاق جامعة الدول العربيـــة وكل ما ينبـع عنها .

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففى المؤتمر المشترك للرؤساء الأربعة الذى عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العــــراقى صـــدام حسين بأن مجلس التعــاون العربى قام على اسس موضـــوعية مستفيدا من تجـــارب الوحدة السـابقـــة وسلبياتها ، واشار الى ان الأمة العربية فى هـــذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وان تكف عسكريا عن التدخل فى الشـــئون الداخلية للدول العربية الأخرى . كمـــا اكد أن بلاده ضـــد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا ان ذلك يبعد العرب عن قضايا امتهم ، كما ذكـر أن هـــذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التى مرت على أمتنا ومرت أمتنا بهـــا والتى استجابت لأعمال واهداف الأمة استجابة صحيحة فى مضمونها العـــام ، ولكنها كانت عاطفية لم تؤسس على مراحل وخطوات لتشكيل قاعدة البنيـــان الذى اريد له أن يكون شاهقا آنذاك ، كما اكـد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤساء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صـــالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـــلا ، وانه

الدقيقة لهـا وعلى ضوئها يمكن تحـديد ما اذا كانت تكتلات ضـد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على ألسنة القادة • ثم ما هى علاقة هـذه الحركات بحركة الوحـدة العربية بشكل عام ، وهل هى متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هـذه المسالة هذا من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضـوء التطورات التى مرت بها هـذه النظرية فى العمل الدولى •

ان الاتحادات الدولية تختلف فى طبيعتها وفى مدى القـوة التى تتمتع بها ، ومدى الاضافة التى تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هـذه العناصر لكى نصل الى النتـائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة •

على أنه توجد لدينـا العـديد من التحفظات قبل المضى فى تناول هـذا الموضوع بالدراسة :

(أ) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملابسات التى تحيط بها • كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادى الذى تأمله ، اذ الأمر يتوقف أحيانا على ظـروف خارجـة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يـدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحـدوى أو آخر تجـاه الجماعة الدوليـة ، والمحيط الاقليمى الذى توجد فيـه •

---

(١) ان هـذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـلا ، وانه حلقـة مضيئة فى سلسلة الجهود العربية نحو التكامل وليس محورا •

نقـلا عن اقوال القـادة العرب فى جريدة الاهرام القاهرية الصادرة فى ١٧ فبراير عام ١٩٨٩ •

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة • ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها • ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لآية جماعة دولية ، وعدم التشبث باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية تزنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة •

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه ؛ وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدى الى اعاقة سيره أو فقدانه فاعليته أو تدميره (١) •

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد •

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

---

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم أ. د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد وفيق أبو اتله ، ص ٦٠ وما بعدها .

عنـــد اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ، مراعاة ظروف تـكوين كل اتحاد والدول المنضــمة اليـــه والظروف الجغرافية والتاريخية التى عاشتها وتعيشها (١)٠

(جـ) ان النظـــرية العامة للاتحادات قـــد استخلصت من تجارب وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول فى مراحل تطورها ، ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف التطور عنـــد مرحلة ٠لذا وجـــدنا أنالاتحادات تتطـــور من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قـــد يقام وفقا لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أوأسلوب آخر ، يصْدق ذلك على الدول الفيـــدرالية القديمة الثلاث وهى الولايات المتحدة الأمريكية وألمـــانيا وسويسرا ، فقد تطور الاتحاد الذى اتخذته فى العمل من الشكل التعاهدى الى الشكل الفيدرالى ، وبادخال تعديلات على نفس وثيقة الاتحـــــاد (٢) ٠

(د) وأخـــيرا فانه عنـــد البحث فى الطبيعة القانونية للاتحـــاد لا ينبغى التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ، وانما يجب أن يؤخذ فى الاعتبـــار الصورة التى يتخـــذها الاتحاد فى العمل ٠ فاعتبار الدستور فى دولة ما دستورا اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيـــه بقـــدر ما يتوقف على الطريقـــة التى تعمـــل بهـــا هـــذه المؤسسات ، والقرارات التى تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة فى النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم توضع لكى تنفـــذ ٠

---

(١) Chr. Durant, Confédération d' Etats et Etat Federal, Paris, Pedone 1955, p. 12.

(٢) راجع فى التفاصيل هاملتن ومارس وجاى ، الدولة الاتحادية ، اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد احمـــد ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها ٠

بل أن الدول الأعضاء فى الاتحادات قـد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التى وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل فى خدمة هذه الأهداف الجديدة . وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحـد الاتحادات مؤسسات فيدرالية فى ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شىء آخر . لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليـلا على الطبيعة الحقـة للاتحاد ، و قـد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق المجتمعات التى تطبق فيها .

ويلاحظ بعض الفقهـاء أن الأفراد قـد تسـود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قـد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تمـاما (١) .

نسوق هـذه الحقائق فى بداية هذه الدراسة التى تتناول الاتحاد الوليـد لكى لا نسرف فى اصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنـا مقومات الحكم عليه ، ولكى نتأنى فى تكييف الطبيعة القانونية لهـذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، انما هى أحكاما وقتية ننتظر ما سوف يسفر عنه العمل فى أجهزة الاتحاد ودوله .

---

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الاشـارة اليهـا ص ٦١ .

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين ، نتناول فى القسم الأول موقف الاتحاد الجديد من حركة الوحدة العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التى اتخذتها هذه الحركة حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة للخط القديم أم تنفصل عنه ، وما هى الاضافات التى تقدمها هذه الأشكال الجديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التى عرفتها المنطقة العربية .

أما القسم الثانى ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات الاقليمية الدولية والأسس التى تطورت وفقا لها ، وما هو موقف هذا الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد بالمنظمة العالمية الأم ، وهى الأمم المتحدة .

القسم الأول

التجمعات العربيــة الاقليمية وحركات الوحدة العربية

أولا : ارتباط حركات الوحــدة بفكرة القومية العربية :

ــ ان كافــة الدول العربيــة التى اتخذت شــكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجــد فى منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العنــاصر المشتركة قل أن توجــد فى مجموعات دوليــة أخرى • ففضلا عن وحــدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بــل والديانة ، بحكم أن الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامى •

ولم تكن هذه الدول على هــذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقــد كانت أجزاء من وحــدة أكبر ، كانت ولايات فى ظل الحكم الاسلامى الذى حكمها منذ القرن السابع الميلادى ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم أقاليم فى ظل الخــلافة العثمانية التى ورثت الخــلافة العباســية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (1) •

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قــد وجــدت ابان الحكم العثمانى وفى فترة انحــداره التى بدأت منــذ أواخر القرن المــاضى وبداية هذا القرن • ويطول بنــا المقام ان حاولنا تتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لهــا • ولكن التعبير عنها فى صيغة وحدوية كان فى اطار محادثات الحسين مكماهون والذى تعهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربيــة واحــدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها فى الحرب العالمية الأولى • ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقــد

---

(1) راجع ما سبق صفحة ٦٣٩ وما بعدها •

نكثت بريطانيا بوعدها ، وتركت الأوضاع فى المنطقة فى أسوأ حال ، وراحت تقتسم هى وفرنسا الدول العربيه بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين (١) •

وهكذا تفرق التجمع الذى كان يضم الدول العربية فى نهاية الحرب العالمية الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا • وكافحت كل منها طويلا لكى تأخذ الشكل القومى المستقل المنفرد • ففعلت مصر ذلك منذ نهاية الحرب الأولى واتخذت هذا الشكل القومى المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانى• ومرت العراق بنفس المصير • وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا فى سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومى الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل فى قلب هذا الوطن العربى لتعوق حركته ، وتنفذ مخططات غربيه تحمى مصالح الغرب ودوله (١) ولقيت دول المغرب العربى نفس المصير ، فقد استقلت كدول قومية وفقا لتقسيمات أملتها نعرات محلية مختلفة •

ويمكن القول بأن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة عربية قد أخر تحول الفكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى الواحد ،مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا

---

(١) راجع دراسة للأمم المتحدة بعنوان « منشأ القضية الفلسطينية وتطورها » ، الجزء الأول ، نيويورك عام ص

(٢) راجع فى التفاصيل : كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول وتطورها » الجزء الأول ، نيويورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، مما يجعلها تبذل جهدا لتجمع العرب فى وحدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقة « أجمع واحكم » (١) ، واذا بايدن وزير خارجية بريطانيا فى عام١٩٤١، يصرح فى مجلس العموم البريطانى بأن « العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الاخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن • ومن أجل تحقيق هذا التقارب، يعولون على مساعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليبدو من الطبيعيومن العدل أن تتعدل العلاقاتالثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية، وان حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » (٢) •

وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من ايدن تؤيد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هذا الشأن ، من العرب أنفسهم •

وهكذا يمكن القول أن حركة بعث القومية العربية قد وجدت منذ أواخر القرن الماضى ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التى قامت فى منتصف هذا القرن على أساس قومى ، ولقد عبر العرب عن الرغبة فى أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفا بحسب الظروف الدولية التى سادت بعد اقامة وحدتهم الأولى التى عبر عنها فى اطار جامعة الدول العربية •

---

(١) راجع : محمد طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ٦٠٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ •

(٢) احمد طربين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ — ١٩٤٥ ، معهد الدراسات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٣٤ ، صلاح العقاد ، العرب والحرب العالمية الثانية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧٤ •

ثانيا ــ الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشاورات بين الدول العربية بدعوة من حكومة مصر فى مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحدة تجمع بين مختلف الدول العربية . وترينا المشروعات التى طرحت فى الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ، أن بعض الدول العربية ــ كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومى أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ، ومع ذلك فقد انتصرت العناصر الانفصالية . ولتهدئة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة : تم الاتفاق على التدرج فى اقامة الوحدة أو البدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقها ، هى الجامعة العربية ، وبعبارة أخرى ، منظمة اقليمية عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشىء لها مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق فى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخل الميثاق فى دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) .

والمعالم الرئيسية للاتفاقية المنشئة لجامعة الدول العربية ترينا أن هذه الدول قد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحد بينها ، فهى تحافظ على سيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها فى شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التى تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينهما فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية وهى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصحية ، الى غير ذلك (٢) .

---

(١) اعد ميثاق الجامعة لجنة من ممثلين عن كل من مصر وسوريا والأردن والعراق ولبنان . راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام بالاسكندرية ص ٦٦ .

(٢) وجدير بالذكر أن ممثل سوريا سعد الله الجابرى كان يتجه

على أن هدف الوحدة الأقوى بين الدول العربية قد تم التعبير عنه فى ميثاق الجامعة ، وهى ما يميزها فى نظرنا عن سائر المنظمات الاقليمية . ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحدة ، كانت ترغب فى أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية ، واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، الا أن أمل العرب فى ضرورة قيام وحدة أكبر لم ينته « لذا ورد فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بديباجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها .. » (٢) .

الى تكوين وحدة فورية « بدلا من مبدأ التعاون ، لذلك قدم نورى السعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما :- الاول هو اقامة اتحاد فيدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقراراتها الا الدول التى وافقت عليها .

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٣٢ .

(٢) صرح النحاس باشا رئيس الوزراء المصرى فى وقت اقامة الجامعة العربية بأنه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هذه الفكرة من الناحية الادبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظروفه ومقتضيات أحواله » . كذلك فكر على ماهر باشا الذى رأس الوزارة فى مصر عام ١٩٣٨ أن « وحدة العرب سوف تتحقق فى يوم من الأيام ان عاجلا او آجلا ، على ان يكون استقلال كل قطر من الاقطار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم أعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتأمين الصلات الودية القائمة بين هذه الاقطار » .

نقلا عن مصر فى جامعة الدول العربية (١٩٤٥ — ١٩٧٠) رسالة عبد الحميد الموافى ، تقديم أ. د. عز الدين فودة ص ٨٥ .

(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها .

كذلك نصت المـادة التاسـعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هـذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض». كذلك توقع الميثاق نفسـه أن تتغير الروابط بين الدول العربيـة الى المدى الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربيـة أداة أقوى لتحقيق الوحـدة العربية ، فنصت المـادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز — بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » .

ثالثا — تطورالظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة : .

نستطيع أن نقـرر أن الدول العربيـة قـد أقامت بانشـاء الجامعة ، حـدا أدنى من الوحـدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياسـتها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسعى بها نحو اقامة وحـدة كبرى . لذلك نجـد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير فى اطار النظرية العـامة للمنظمات الدولية ، وتأخـذ بمناهج تحقيـق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ؛ التسـوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) .

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قـد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخـذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافـة المنظمات الاقليمية محتذية فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحـدة التى أقامت العديد من الوكالات

---

(١) راجع ما سبق ص ٦٤٨ وما بعدها .

المتخصصة التى تعمل فى المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لانشاء اسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربى عن مواجهتها فى حرب ١٩٤٨ ، أثره فى تبنى الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أى دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطور ما ورد فى الميثاق بهذا الخصوص •

(١) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون العسكرية :

ساهمت الجامعة فى دخول الدول الأعضاء فى رابطة اتفاقية هامة تكمل العديدمنأوجه النقص والقصور فى الميثاق وهى معاهدة الدفاع المشترك والتى وقعت فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء فى الجامعة (١) •

وقد بلورت المعاهدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة أى عدوان مسلح » • كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها • وتعهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل — بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة — لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى ، الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها •

---

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصرى عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التى قامت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » : راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربى المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ •

« راجع المواد ٢/١ ، ٣/٢ ، ٤ ، ١/٢ من المعاهدة »

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفى ، رغم التسمية العسكرية التى أعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة • وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » •

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطويرا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للاضطلاع بالوظائف الجديدة التى أوردتها وهى مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية •

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات فى غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادى ، ولكى يحقق الأهداف الاقتصادية التى أناطتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشتراك فى عضويته لأى دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعنى بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكرى

فى معاهدة الدفاع المشترك (١) .

الانجازات التى حققها المجلس الاقتصادى :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء فى الجامعة قد حقق انجازات فى المجال الاقتصادى أهمها ابرام الاتفاقيات الآتية :

— اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء . وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ .

— اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات

— اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية . وقد وقعت عام ١٩٥٦ .

— اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية . وقد أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هى : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن . وتستهدف هذه الاتفاقية اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والايصاء .

---

(١) يبدو أن نموذج حلف الأطلنطى هو الذى قاد الدول العربية الى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول فى جلسة اللجنة السياسية اضافة الأهداف الاقتصادية ، فأشار رئيس الوفد المصرى الى ما تم فى حلف الأطلنطى ، فوافقت الأغلبية على ابرام المعاهدة على هذا الأساس وتأخرت بعض الدول فى الموافقة عليها مثل العراق والأردن .

راجع رسالة اروى طلعت رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٢٧ .

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهى تستهدف وحدة كاملة وفى كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية •

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركى بينها ، لكى تحـرر المعاملات بين الدول العربية من كافـة الرسوم •

ولكن مما يؤسف له أن الذى تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذى نفذ فهو قليل •

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليهـا فى معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقـارنة الى ما ورد فى هذه الاتفاقات ، متواضعة •

٣ — الوكالات العربيـة المتخصصة :

ان التطـور الثـالث الذى حـدث فى نطـاق تطـوير الظاهرة الاتحادية فى اطـار جامعة الدول العربية ، هـو انشـاء الوكالات المتخصـصة •

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصـادى ومختلف الدول الأعضاء • وقد اشترك فى بعضها عـدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك فى البعض الآخر ، عدد قليـل • كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات• وأهم هذه الوكالات هى : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحـاد البريد العربى ، الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكيـة ، مجلس الطيران المدنى العربى ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العاليـة ، الصندوق العربى للانمـاء الاقتصادى والاجتماعى ، منظمـة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمـة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المناطق الجافة ، المعهد العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السينمائية العربية (١) •

والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عمر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ، بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، واذا نظرنا الى حجم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائما بالكم ، بل ان الكيف هو الأهم • لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلا فى علاقات الدول الأعضاء ، وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطة العربية •

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة تستطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر • كذلك عجزت الجامعة عن عمل شىء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنان مأساة مروعة لم تهدأ أوارها حتى الآن ، وتعلى الأراضى

---

(١) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنات عشرات القتلى والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجيرون بالناس ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات الجامعة التى لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ، وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ، مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة إيجاد وحدات أخرى خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاولة تطوير الجامعة والعمل فى اطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الأخرى المكملة له والتى أبرمت من خلاله ، ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة فى الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الأول ، الاتجاه البعد عن العمل فى اطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديدا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر عن نفسه فى العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبحثه الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحلتى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقيادة العرب الى ضرورة

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٤ •

اقامة وحـــدة أكثر مما قام بينها فى اطـــار جامعـــة الدول العربيـــة ، ولقد نشط هـــذا الاتجـــاه فى الخمسينات وعلى الأخص فى الستينات مع تعـــالى المـــد العـــربى القـــومى الذى دفعتـــه الى الظهـــور القـــدرات العربية التى قامت فى مصر وسوريا والعـــراق • ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هى أقوى هذه الحركات ، اذ قـــد أقامت دولة عربية موحـــدة من اقليمين شمالى وجنوبى هى الجمهورية العربية المتحدة ، والتى وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أى حوالى أربع سنوات • وقد وجدت فى هـــذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومى الذى أرسته فقد قام اتحاد « الدول العربيـــة المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربى الذى تكون فى نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لـــم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية فى العراق •

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الاصلية •

وفى السبيعنات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية فى ليبيا ، وقيام ثورة السودان فى عام ١٩٦٩ ، فقد مهـــد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثى بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هـــذه الدول فى اقامة كيان عربى قوى تنضم اليه مختلف الدول العربيـــة الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربيـــة واحـــدة على النمط الفيـــدرالى ، واقامة مؤسسات دستورية فيدراليـــة هى مجلس للتشريع « مجلس الأمة الاتحـــادى » ومجلسين تنفيذين « مجلس الرئاســـة ، والمجلس الوزارى » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات، الا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت ان سيطرت على دوله ؛ وعلى

الرغم من قيام وحدة دستورية شاملة بين مصر وليبيا فى هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هـذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذى أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جـديد آمال الأمة العربية التى علقتها على هـذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهى مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتـائج ايجابيـة لهـذه الحـركات الوحـدوية (١) .

٢ ـ الظـاهرة الاتحـادية العربيـة فى الثمانينات :

رغـم الأداء العـربى الرائـع فى حـرب أكتـوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحـد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتله سادسة متحدة ، الا أن النتيجـة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثنـاء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسهـا الولايات المتحـدة الأمريكية أن أحاطت بهـذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسـعار البترول وتؤثـر على القـدرات الماليـة والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحيك المؤامرات التى تفصـل العـرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويقتـال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبيعنات وبداية الثمانينات حتى كانت بـؤر الصراع الدموى بينهم قـد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العـديد من البقـاع العربية مجالاتها (٢) .

وقد سبق أن أوضـحنا ملامح التغـيرات التى عرضـها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفـكار جديدة للتجمع العـربى فيما أطلق

---

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ وما بعـدها .

(٢) راجع لنـا بعض الجوانب القانونية للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والادارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٣٢٠ وما بعدها .

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التى سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك فى نهاية عقد السبعينات •

وهذا المفهوم هو الذى ساد بالفعل فى بداية الثمانينات وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذى أخذ به فى الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجى ، ومجلس التعاون العربى ، واتحاد المغرب العربى • ويتضح ذلك من ابراز الأسس التى تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه •

أولا — تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

ففى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هى : تحقيق التناسق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء فى جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها فى مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متماثلة فى مختلف الميادين ومنها : الشئون الاقتصادية ، الشئون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشئون التعليمية والثقافية ، الشئون الاجتماعية والصحية ، الشئون الاعلامية والسياحية ، الشئون التشريعية والادارية •

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها •

ونجد أن هذه الأهداف هى نفسها أهداف مجلس التعاون العربى مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجى يجعل الهدف النهائى للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

فى اتفاقية مجلس التعاون من هـذه العمليات فهـو تحقيق التكامل الاقتصادى والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانات والخبرات •

— ان هناك أهدافا نص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون العربى ولم ينص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى وهى السعى الى قيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضـاء وصـولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصـادية العربيـة ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربى المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهـذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية فى ظله على خلاف اتفاقية التعـاون الخليجى التى جعلت أهدافها تنحصر فى تحقيق الانجازات داخلها •

أما الاتحاد المغربى فنجده يركـز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أى عدوان على دولة عضـو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادى بين هذه الدول وصـولا الى تكاملها ووحـدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ — أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل فى مختلف المجالات ، وهى عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها فى مختلف مراحل تطورها •

٢ — غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحـدة كهدف نهائى يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى والاتحاد المغاربى ، وهو السـمة الغالبة على الاتحادات العربية فى الثمانينات كما أوضحنا •

٣ ـ أننا لا نجـد اختصاصا مفرزا محددا قـد خول للاتحادات يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وانما نجـد أهدافا عامة مما يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات • كذلك لم تقرر الاتحادات اختصاصات محـددة تمارسـها بشكل عام ، وانما قـررت اختصاصات محـددة لكل جهاز •

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهى فى مجلس التعاون الخليجى ثلاثة هى : المجلس الأعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزارى ، الأمانة العامة • وفى مجلس التعاون العربى ثلاثة أجهزة أيضا هى الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ، الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة لتسوية المنازعات فى مجلس التعاون العربى ، وان كنا نلاحظ الفروق الآتية فى الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

• أنه يدخل فى اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربى المقابلة للمجلس الأعلى فى مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضـاء الجـدد ، ولا نجـد هـذا الاختصاص فى مجلس الخليج لأن العضوية فى المجلس الأخير مقفلة •

• أن رئاسة هذا الجهاز فى المجلس العربى تكون لرئيس الدولة المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقـده اجتمـاعا عاديا مرة كل عام فى احـدى الدول الأعضـاء ، واذا تقـرر عقـد اجتماع استثنائى له ، فان الاجتمـاع الاستثنائى ينعقد فى مقر الدولة التى يتـولى رئيسها رئاسـة الهيئة العليا، أما مجلس التعاون الخليجى فيجتمع فى دورتين عاديتين فى كل سـنة وتكون رئاسـته دورية حسب الترتيب الهجائى لأسـماء الدول ، وتعقد الاجتماعات فى مقر أى من الدول الأعضاء •

وهناك نص موحد بين المجلسين فى طريقة الدعوة لاجتماع استثنائى ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل •

ويعتبر انعقاد المجلس العربى صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ، بينما النصاب فى المجلس الخليجى هو الثلثين •

أما بالنسبة للمجلس الوزارى فان تشكيله فى المجلس العربى مختلف عنه فى المجلس الخليجى ، فهو مشكل من رؤساء الحكومات فى المجلس الأول ، وفى الثانى مشكل من وزراء الخارجية •

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصة بها متشابهة بل وبعضها يتطابق حرفيا مع الآخر •

ونفس الأمر نجده فى خصوص الأمانة العامة والتى لا تختلف مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ، وان كان الأمر فى المجلس المغاربى مختلف اذ لم يقرر وجود أمانة عامة ، وانما أناط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بشئون الأمانة •

ثالثا — الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعاون العربى أكثر تقدما من اتفاقيتى المجلس الخليجى والمغاربى فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربية ترغب فى الانضمام اليه ، بينما هو فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى مغلقا وهى مفتوحة فى الاتحاد المغاربى بقيود معينة وقد علل ذلك بأن « أعضاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعى والضرورى تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمى الجامع لمواصلة

العمل بشكل علمى وجاد » (١) .

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زياده حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى — من الناحية السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتماثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الأعضاء فى المجلس على الأصعدة المذكورة ، واذا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس » (٢) .

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فان موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ .

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتى مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربى قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء الموافقة على دخول أى عضو فيه. ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحكم فى العضوية فيه بشكل كامل .

رابعا — الاحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمظمات

---

(١) عبد الله الأشعل ، الاطار القانونى لمجلس التعاون الخليجى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٣ .

(٢) اقوال لممثلى دول الاتحاد وردت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٧ .

من الأمور الهامة التى نحكم بهـا على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعـد شخصا قانونيا مستقلا أم مجـرد تجميع لأصـوات الدول الأعضـاء فيـه •

ونجـد نص اتفاقية التعاون الخليجى يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات فى الأولى بالاجماع • وتكفى الأغلبية فى الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار •

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الأجرائية ، وانما أعطت سلطة البت فى هذا الأمر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة فى التصويت •

ويختلف الأمر فى مجلس التعـاون العـربى الذى وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله •

ومع ذلك فقـد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على بذل الجهود للوصـول الى الاجماع وتوافق الآراء (المـادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع •

وجدير بالذكـر حـرص نصـوص ميثـاق مجلس التعـاون الخليجى على عدم وجود تعارض فى مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو فى أن يقترح أثناء المناقشة فى أى موضوع ، وقف الجلسـة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة فى الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة • ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا ثنى عليها عضو آخـر ، ويكون اقرارها بأغلبيـة الأعضاء •

ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلى :

١ — ان أهداف الاتحادات الجـديدة تعبر عن شعار المرحلة التى

أوضحته وهو أن الدول العربية لا تستهدف منها اقامة وحدات أو اتحادات دول وانما ايجاد أطر للتعاون والتنسيق فى المجالات المختلفة التى تتصل بالنواحى الاقتصادية والثقافية والعلمية والاعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحا ، المنهج الوظيفى .

٢ — ان التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء .

٣ — أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها . كذلك يبدو الحرص — خاصة فى مجلس التعاون الخليجى — على اتخاذ القرارات بالاجماع .

٤ — أن هذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين العمل ، وتصوغ اطارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بعمل أو بالامتناع عن عمل .

٥ — وبالجملة لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديدا للعالم العربى ، وكل ما ورد بها موجود فى المواثيق المكملة لجامعة الدول العربية وقد تقوى النغمات القومية الانعزالية التى بدأت تتصاعد فى الساحة العربية ، لذا لا نأمل لها أن تعيش طويلا .

٦ — وأخيرا فان هذه الاتحادات لا تعدو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جديدة ، وليس لها أهمية كبيرة فى مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربية (١) .

---

(١) استعرنا التسمية من الزميل أ. د. مفيد شهاب والذى استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية فى ابريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والأستاذة الدكتورة عائشة راتب .

القسـم الثـانى

التجمعات العربيـة والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تأثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصـة الرئيسـية للدراسـة التى قدمناها فى القسـم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحـدة الشاملة أو حتى اتحـادات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السـيادة لا تخضع لسـلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهـذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقـال أن التضامن الدولى لم يصـل فى معظم مناطق العـالم الى الحد الذى يجعل الدول تضـحى بأوضاعها السيادية وخاصـة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقـوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجـديد الذى تقـدمه هو انها تقيم هيئات دائمة التشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

---

(١) W. Friedmann, Chonging Structure of Public International Law, London 1959, p. 58.

عن طريق ابرام الاتفاقيات بينها أو اتخـاذ اجراءات موحدة فى شأن من الشئون الدولية أو الداخلية • ولا تلتزم الدول فى العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) •

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمـات الدوليـة — مع ذلـك — فى المجتمـع الدولى باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية فى حقول التعـاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة • وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند ابرام العـديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التى تلتزم الدول فيها بوضـع قيـود على السـيادة التقليدية فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون فى مختلف المجالات •

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — فى اقامة هـذا المجتمع شبه الدولى ، وأساس هـذه التسـمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها فى هـذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبـدو من خلالها مقيدة ومحـددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها• ونجـد أن بعض هذه الوكالات قـد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) •

العلاقات فوق القومية : .

وهى نمط ثالث من العـلاقات الدوليـة يتميز باقامة هيئـات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية فى كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتـد الى النطاق الداخلى للدول •

---

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقـانون الدولى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ •

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها .

ويمثل هذا النمط مجموعة من المنظمات الدولية الحديثة نمهد والتى تستعير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات ، وخاصة النمطين التعاهدى والفيدرالى ، وهى ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية Supranational (١) .

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول — خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف والقيم — بعدم كفاءة النظام الذى ينبض داخل حدودها ، واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة ؛ ويصدق ذلك بصفة خاصة على المجتمعات الأوربية الثلاثة — الفحم والصلب ، والسوق الأوربية المشتركة والجماعة الأوربية للطاقة الذرية (٢) .

لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الأوربية اظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى ادارة شئون العالم ، مما جعل مفكروا أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الأوربى ، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى . واذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا فى الآونة الحاضرة لأسباب عديدة ، أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد

---

(١) راجع مؤلفنا ، اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٥٨ .

(٢) محمد حسن الابيارى ، المنظمات الدولية الحديثة ، وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٧٠ وما بعدها .

ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) .

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهى تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للافراد أو للمشروعات فى داخل الدول الأعضاء . كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (١) .

لذا فان الدول الأوربية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالاضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوربا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التعاهدى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٢) .

وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ،

---

(١) راجع : الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبعة الاسكندرية ص ٣٩٠ .

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenés, Paris 1963, p. 33,p.
Reuter, Les Organisatons Europeenes Paris 1970, p. 203,

ويقول اكسلن فى هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لاوربا لأسباب عديدة اخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى ان افضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو ان تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على ان تبدا فى النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى . راجع :

W. A. Akpine, Europein Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 63.

والتى تتخــذ الأساليب الدوليــة فى علاقاتها كالمعــاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجــد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصــدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات — لذا فان هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولى ليدخــل حــدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشــكل عام ، ومن ثم تعــد الآن نوعا بارزا لتطور القــانون الدولى والعلاقات الدولية ، وهى بهذا تنضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب التعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة التعاهدية بشكل عام (١) .

ان دور هــــذه المنظمات فى تطوير الظاهرة الاتحــادية كبــير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولى واضحة ، وفى هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقــانون الدولى التقليدى هــو وجود تضامن اجتماعى دولى محــدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتنبعث من مصلحة الجماعات فى السلم والأمن ، ومن ثم فقــد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؟ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) .

أما اليــــوم ، فان عالمنــا يجابه مشــكلات من نوع جــديد ، ففضــلا عن التطور الذى حدث فى ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيــار النظــام القانونى الدولى ، واخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادى واجتماعى لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

---

(١) Castanos de Médicis, Thér de l'union International, R. Hellénique de Droit Inter ational 1953. p. 117., Shawazenberger, Manual of Public International Lew uf I Lendon 1960, p. 107.

(٢) Vellas, Droit International Economique et Social Paris, 1971 p. 105.

العسكرية التقليـــدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك فى أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشـــعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهـــداف الاتحادات فى العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيـــدة منعزلة يهددها من نواح عـــدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية فى العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجمـــاعات الدوليـــة فى تحقيـــق أتحادات تقوم على العمل الاقتصادى أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دولة ذات طابع اقتصادى جزئى economic stete partial ، أو اتحادا فيدراليا جزئيـــا Partial Federation حيث تعمل الســـلطة العليـــا كوزارة أوربيـــة للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجـــديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطـــاق أو شـــكل العلاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

---

(١) راجع فريد مان ، الهيكل المتغـــير للقـــانون الدولى ، المرجـــع السابق ص ٨٥ وما بعـــدها •

(٢) راجـــع ما سبق ، ص ٣٧ وما بعـــدها •

الهيئات العربية الجديدة منظمات دولية :

لا مجال للشك فى أن الهيئات التى أقامتها الدول العربية وهى اتحادات مجلس التعاون العربى ، ومجلس التعاون الخليجى ، واتحاد المغرب العربى منظمات بين الدول التى أقامتها ، وتدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدولية ، فهى رغم اقامتها لهيئة عليا ومجلس وزارى ، الا أن هذه الهيئة وذاك المجلس ليس هيئة فوقها ولا يملك الزامها بما لا توافق عليه ، وان جاز اصدار قرار بالأغلبية ، فانه لا توجد هيئة تنفذه فى داخل الدولة العضو . كذلك فانه لا توجد مسائل محددة تصدر السلطة فيها قرارات استقلالا عن الدول الأعضاء ، وكل ما يدخل فى اختصاصها ، يدخل فى اختصاص الدولة العضو كذلك .

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شئون العلاقات الدولية فى اختصاصها ، وانما المجال الأساسى لعملها هو المجال الاقتصادى أو المجال الوظيفى الأوسع بمعنى التعاون فى مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون فى المجال الأمنى بالمجلس الخليجى ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك فى الاتحاد المغاربى ، ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هذه الهيئات ذكر أهداف التنسيق والتعاون فى كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون فى هذه المجالات ، يستهدف الوحدة الكاملة بين الدول الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج .

الهيئات العربية الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجد ظاهرة الفوقية أو الأجهزة التى فوق الدول فى هذه الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى فى المجالات غير السياسية .

وهكذا نجـــد التجمعات العربيـــة التى وجـدت فى مرحـلة الثمانينات تدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدوليـة ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفى وعلى الخصوص التعاون فى المجـال الاقتصادى على النحو السائد فى المجتمعات الأوربيـة ، وان كانت لـم تأخذ بالأسس التى أسهمت فى تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة — سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية واقرارها قاعدة الأغلبية فى اصدار القرارات وخلق أجهـزة لتنفيـذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها اسـتقلالا عن الدول الأعضـاء •

مستقبل الجامعة العربيـة :

وبعد هـذا العرض للتنظيم الدولى العـربى ، نود أن نجيب على سؤال عن مستقبل الجامعة العربية • وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب • هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحـالى أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

فى الواقع أن سجل التعاون العربى فى اطـار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت فى أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشـجيع حركات التكامل والتعاون فى المجال العربى ، على ما نرى فى العديد من الاتفاقات التى توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة فى مجال الجنسية والتعاون فى تسليم المجرمين وتنفيـذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة فى مجال العلاقات السياسية العربيـة ، من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجـاه العـديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها فى تشكيل قوات عربيـة لمواجهـة التهـديد العراقى للكويت عام ١٩٦٢، ومنعها بذلك تغلغل قوى أجنبية فى المنطقـة ، ولا شك أن العـديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة فى معاملة العدو الصهيونى منذ عدوان ١٩٦٧ وحتى الآن • واذا كان هناك من نتص فى تصدى الجامعة لكثير من المشاكل العربية ، فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وانما يرجع الى أن بعض الدول العربية لا تعطيها حرية العمل • لكل هذه الأسباب وجدنا أن العديد من الدول العربية ، ومن المفكرين العرب يرون الابقاء على الجامعة بوضعها الحالى ، لأن العلاقات العربية لا تحتاج الى اطار أقوى من الاطار القانونى الحالى •

وعلى العكس من ذاك وجدنا اتجاها يرى ضرورة الغاء الجامعة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما الماضية لم تنجز شيئا له قيمة ، بل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربى ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية •

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل ميثاقها ليجعلها أكثر قوة وذلك بوسيلتين : الأولى اعطائها اختصاصات واضحة ومحددة تمارسها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لها قوة الالزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالى فورا • والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الاجماع حتى يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء •

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى فى الآونة الحاضرة ، وتبنته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التى يرى ادخالها على الميثاق •

ونحن مع الرأى الذى يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل بعض أحكام ميثاقها ليتمشى مع التطورات العديدة التى جرت سواء فى المجال الدولى أم العربى • فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كما اتسع النطاق الذى تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العديد من الاتفاقات والوكالات المتخصصة التى أنشئت فى اطار جامعة الدول

العربية لذا يجب أن تعدل نصوص الميثاق لاستيعاب هذه التطورات الأفقية والرأسية •

ونحن أيضا مع الرأى الذى ينحو نحو جعل الجامعة قوة أكبر للعرب بمنحها اختصاصات أكثر قوة ، وبانطلاقها الى تنظيم التعاون الاقتصادى والاجتماعى بين العرب •

لقد أثبت العرب فى حرب أكتوبر أن بامكانهم — اذا اتحدوا — أن يفعلوا الكثير • ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لم نتحد الدول العربية ، وتمثل وحدة حقيقية ، فان العالم من حولنا سيعمل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بين صفوفنا ، بل سيعمل الاستعمار على العودة الينا فى صوره الجديدة ، فى وقت كثرت فيه ثرواتنا ، بينما يمر العالم الغربى بأزمات خانقة ، لكى يتمكن من جديد من فرض وصايته علينا ، ولكى يحصل على كنوز الطاقة التى يراها عندنا ويفتقدها عنده •

الفصـــل الخامس

التنظيم الدولى الاســلامى

مقـــــــدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولى الاسلامى فى مجــرد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة :

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربيــة مسلمة يعنيها بشــكل مباشر ويتصل بتاريخها وبحاضرها وبمستقبلها أيضا ٠

السبب الثانى ، قدم هــذا التنظيم ، فهو أقدم صور المتنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التى عبرت عنه ، وان كان لم يظهر فى الشكل الذى وجــدت فيه التنظيمات الاقليمية الحديثــة الا منذ مدة قصــيرة ٠

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة فى نفوسنا ، ويغرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليــه فيه ٠ ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يرقى الآمال انما هو التنظيم الذى يجمع فى اطــار وحدة قوية كافــة الدول الاسلامية التى اتخذت شكل الدول الأوربية الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض ، تتصارع أحيانا ، وتتفق فى بعض الأحيان ، وتحمل حكوماتها السلاح فى وجــه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف ٠ لقــد انقطع الحبل المتين الذى كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولابد من بحث عن صيغة أقوى من الصــيغ الدولية الحديثة لتعيد للاســلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التى طالمــا نعموا بها ، وتتطلع قلوبهم وعقولهم الى بعثها من جــديد فى شــكل أقــوى مما هو قائم اليــوم ٠

ان التنظيم الدولى الاســـلامى الذى يجمــع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لهــا شخصياتها الدولية الكاملة ، ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفــع فوقها . فلم تنشــأ الدول الاســـلامية أن تقيم فوقهــا أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يحد من آثار السيادة التى تتمتع بها ، لذا فتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى . من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهــذا التنظيم ، وأعنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القــاء الضوء على أسرة هـــذه المنظمه ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنــه .

المبحث الأول

منظمة المؤتمــر الاســلامى

أولا : نشــأة المنظمــة :

منذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاســـلامى تتطلع نحو انشاء رابطــة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هــذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى أول بديل تم التفكير فيه ، بل ان محاولات اقامتهــا واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخــلافة الاســـلامية ، ولم تنجح محــاولات اقامة هــذه الجامعة لأســباب عديدة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالميــة الأولى ، قد اتجهت الى فكرة اقامة مؤتمرات اســلامية تجمع بينها ،

---

(١) راجع فى هـــذه الاسباب ، مؤلف عبد المنعم ماجد ، التــاريخ السياسى للدولة العربية ، جـ ٢ ، مكتبة الانجــلو المصرية عام ١٩٨٢ ، ص ٧٠ وما بعــدها .

وأهم المؤتمرات التى عقدت فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هى : مؤتمــر الحج الذى دعا اليــه الشريف حســين بن على عام ١٩٢٤ ، وكانت أفكار الكواكبى واضــحة فيه اذ أعــد الحسين بن على ميثاقا بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامى يعقد سنويا لمناقشة مشــاكل المسلمين وتمثــل فيــه مختلف الدول الاســلامية ولكن المؤتمــر لم يستمر فى اجتماعاته ، وقد كان الفشل نصيب مؤتمر آخر عقد فى رحاب الأزهر عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفى نفس العام عقد مؤتمر آخر فى مكة المكرمة دعا اليــه الملك عبد العزيز آل ســعود وقــرر انشاء منظمة دائمــة أختير الأمير العــام لهــا واتفق على نظام لتمويل أنشطتها واختير لهــا مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمــــة عاملة .

وبعد الحرب العالميــة الثانية تم انعقاد مجموعه من المؤتمــرات تواكبت مع الهزائم التى منى بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة اسرائيل فى قلب الوطن العربى ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٩ ، حيث دعا العــاهل السعودى الملك فيصــل الى عقد مؤتمر قمــة للدول الاسلامية عقد بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم فى كافــة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين ، وقــرر المؤتمــر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة وضــع ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامى .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول فى جدة عام ١٩٧٠ ، والثانى فى كراتشى فى آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث فى جدة عام ١٩٧٢ ، تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقــة عليه ، وفى المؤتمر الأخير تم التوقيع عليــه من ممثلى ٣٠ دولة ودخل فى دور النفــــاذ فى فبراير عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهـداف المنظمـة :

نص الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصـل بعضها بالعمـل الاسلامى بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل فى المجال الدولى بشكل عام ويتبنى الأهداف التى وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الاقليمية ، والأمم المتحدة •

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامى :

نص الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضاء » ودعم كفـاح جميع الشعوب الاسلامية فى سبيل المحافظـة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية ، وكذلك تنسيق العمـل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطينى ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه •

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع اقامة هـذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات فى العديد من الدول ، وأراضى أقاليم أخـرى محتلة • يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضـاء وهو هدف لا يرتبط بظـروف للدول والشعوب الاسلامية ، وانما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكده نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفى المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء فى المنظمات الدوليـة » •

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدوليـة :.

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

رابعا : أجهـــزة المنظمــة :

أنشأ الميثــاق أربعة أجهــزة لممارسة اختصاصات المنظمة هى : مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجيــة ، الأمانة العــامة ومحكمة العــدل الاسلامية .

١ — مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأصلى يجعل اجتماعاته « حينما تقتضى مصلحة الأمة الاسلامية ذلك » وذلك للنظر فى القضايا العليا التى تهم العــالم الاسلامى ولتنسيق سياســة المنظمة ، ولكن تعديلا أدخل على الميثاق فى مؤتمر القمة الاسلامى الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الحــالات التى تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق لمؤتمر وزراء الخارجية التوصية بعقده وتعميم الرغبــة فى ذلك على جميــع الدول الأعضاء .

٢ — مؤتمــر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هــذا المؤتمر هى :

النظر فى وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قرارات فى الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضــلا عن اقرار الميزانية العامة للمنظمة ، ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها .

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العــام للمنظمة والأمنــاء المساعدين .

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء فى أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطلب من أى دولة عضــو ، ويمكن أن تتم الدعوة من الأمين العــام وهنا يلزم موافقة ثلثى عدد الدول الأعضاء .

على الاستعمار فى جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهـدف الذى نراه فى ميثاق منظمة الوحـدة الافريقية ، يتفق مع سياسـة معظم الدول الأعضاء ، فهى تنتمى الى العالم الثالث الذى عانى كثيرا من الاستعمار ويهمه القضاء على كافـة أشـكاله وسياساته ومن أهمها التفـرقة العنصرية .

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم السـلام والأمن الدوليين القائمين على العدل » فهو هدف نراه فى مواثيق معظم المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة ، ونفس الوضـع نراه بالنسبة لهـدف « ايجـاد المنـاخ لتعـزيز التعاون والتفـاهم بين الدول الأعضاء والدول الأخـرى » (١) .

ثانيا : المبادىء التى تقـوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادىء التى تحكم العلاقات الدوليـة فى اطار التنظيم الدولى الحالى ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقيـة Supra national » لهذه المنظمة ، لـذا تقوم على المساواة التـامة بين الدول الأعضاء ، واحترام سـيادة واستقلال ووحدة أراضى كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة وهى عدم التدخل فى الشئون الداخلية ، احترام حق تقـرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضـة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخـيرا امتناع الدول الأعضاء فى علاقاتها عن اسـتخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى عضـو .

---

(١) راجع : عبد الله الأشـعل ، أصول التنظيم الدولى الاسـلامى ، ص ٨٣ وما بعدها ، صلاح شلبى ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاسـلامى ، النهضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضـــور ثلثى عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها •

٣ ــ الأمانة العـــامة :

تتشكل من أمين عام يعين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربـــع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويعـــاونه أربعة أمناء مساعدين يعينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العـــام من بينهم أمين مساعد للقـــدس وفلسطين •

ويقوم الأمين العـــام بتعيين موظفى الأمانة من مواطنى الدول الأعضاء ويشترط فى التعيين ما يلى :

١ ـــ مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العـــادل •

٢ ـــ توفر الكفاءة والنزاهة والايمان بأهداف الميثاق •

٣ ـــ توافر الحيدة ، وقد حرص الميثاق على النص على عـــدم جواز التدخل فى عملهم أو التـــأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء •

والوظائف التى تقـــوم بها الأمانة العامة هى الوظائف الفنيـــة والادارية التى تمارســـها أمانات المنظمات المختلفة ، كما أن لهـــا الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف •

وتتميز منظمة المؤتمر الاسلامى عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التى وان حظيت ببعض الاســـتقلال فى عملها ، الا أنها تتبع الأمانة العـــامة ، وقد أنشئت جميعها بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هـــذه الأجهزة هى :

١ ـــ صندوق التضامن الاسلامى •

٢ ـــ صندوق القـــدس •

٣ ـــ مركز البحوث الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية •

٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الاسلامية •

٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •

٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجــارة •

٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •

٨ — المؤسسة الاسلامية للعلوم والتكنولوجيا والتنمية •

٩ — مجمع الفقــه الاسلامى •

وتتمشى الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اســمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضــعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وان كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارســة صــلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمــة العــدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقــد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحــاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دولة عضو • وقــد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقرا لهــا •

ونجد أن التنظيم الذى تقــوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرحناه بالنسبة لمحكمة العدل الدوليــة ، مع مراعاة الفروق الآتيــة :

(أ) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فى المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

---

(١) راجع فى التفاصيل ، عبد الله الأشعل ، اصــول التنظيم الدولى الاسـلامى ، دار النهضـة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها •

الذى تستند اليه المحكمة فى أحكامها وتسترشد بالقانون الدولى والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو العرف الدولى المعمول به أو المبادىء العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولى فى مختلف الدول •

والواقع أن هذا النص يثير العديد من المشاكل فى التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التى تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وانما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامى وهى كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب •

كذلك فان جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولى يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة اذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولى ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة •

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن معا باختيار قضاة محكمة العدل الدولية • أما قضاة المحكمة الاسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة•
العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة•

---

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فالزمت الأمين العام بتوجيه خطاب الى الدول الاعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب فى مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ويدعوها الى تقديم مرشحيها خلال شهرين على الأكثر ممن تتوافر فيهم الشروط ولكل دولة ان ترشح ثلاثة اشخاص على الأكثر ويجوز ان يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام باعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الاعضاء فى الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر فى جلسة خاصة تخصص لانتخاب الاعضاء ، ويعد ناجحا من نال الأكثرية المطلقة لاصوات جميع أعضاء المنظمة •

والشروط الواجب توافرها فى قضاة محكمة العدل الدولية هى أن يكونوا من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة التعيين فى أرفع المناصب القضائية أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، بغض النظر عن جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم •

أما قضاة المحكمة الاسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام والعدالة ، ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضى من فقهاء الشريعة المشهود لهم وله خبرة فى القانون الدولى ، ومؤهلا للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء فى دولته « المادة ٢٢٤ » فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء فى المنظمة بجنسيته • ويجب مراعاة التوزيع الاقليمى والتمثيل اللغوى للدول الأعضاء •

ويبدو أن هذا الشرط أملته وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية (باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) •

(جـ) مدة انتخاب القاضى :

فى محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم بدون قيود • وهناك نظام لتجديد العضوية فى المحكمة ، فولاية الثلث (٥ أعضاء) تنتهى بعد مضى ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر بعد ست سنوات ،وتحدد القرعة انتهاء الولاية •

---

(١) وهكذا نجد بدلا من تمثيل المدنيات والأنظمة القانونية الرئيسية فى العالم ، التمثيل الاقليمى واللغوى فى المحكمة الاسلامية • والواقع أن التمثيل اللغوى أمر صعب ويثير مشاكل عديدة ولا أعرف كيف يمكن حسمه ؟ كما لا نعرف أهميته فى محكمة تطبق الشريعة الاسلامية ، وهى شريعة لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية هى التى تتحكم فى مثل هذه الأمور •

أما فى المحكمة الاسلامية فالمدة هى أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحـــدة •

(د) عـــدد القضـــاة :

خمسة عشر قاضيا فى محكمة العدل الدولية وسبعة فقط فى المحكمة الاســـلامية •

(هـ) لغـــات المحكمـــة :

اللغة العربية هى اللغة الرسمية الأولى فى المحكمة الاسلامية ، الى جانب الانجليزية والفرنسية •

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا • اما محكمة العـــدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هى الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحـــدة منهما اذا اتفق الأطراف عليها ، فاذا لم يتفقـــوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى • وهو نص أيسر فى التطبيق من نص المحكمة الاسلامية •

خامسا ــ العضوية :

الأعضاء الأصليون هم الدول التى شاركت فى مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التى شاركت فى مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامية فى جـــدة فى مارس ١٩٧٠، وفى كراتشى فى ديسمبر عام ١٩٧٠ والتى وقعت الميثاق •

أما الأعضاء المنضـــمون ، فيشترط فيهم :

١ ــ أن تكون دولة اسلامية •

٢ ــ أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبنى الميثاق•

٣ ــ أن يصـــدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر « فلايكفى الأعضاء الحاضرين المشاركين فى التصويت» •

وقـد أجاز الميثاق لأى دولة أن تنسحب من العضـوية باخطار الأمين العام بالانسحاب مع الالتزام باداء كافة واجباتها المـالية •

سادسا ــ مقر المؤتمر :

مدينة جـدة بشـكل مؤقت الى أن يتم تحرير القـدس فتصبح مقرا دائما للأمانة العامة •

المبحث الثـانى

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهى رغم استقلالها فى عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل ان أغلبها نشأ بقرار من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامى • وأهم هذه الهيئات هى : البنك الاسلامى للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنبـاء الاسلامية ، الاتحاد الرياضى الاسلامى ، منظمة العواصم الاسلامية ، الاتحاد الاسلامى لمـالكى البواخر ، الغرفة الاسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة •

وسندرس البنك الاسلامى للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع الاقتصادى ، وندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافى والعلمى والاعلامى ، فندرس اليونسكو الاسلامى ، ثم منظمة الاذاعات وأخيرا وكالة الأنباء الاسلامية •

اولا ــ البنك الاسلامى للتنمية :

١ ــ نشأة البنك :

لعـل من العوامل المبشرة بنجاح التنظيم الدولى الاسلامى ، أن

(١) راجع رسـالة الدكتـور ماجد ابراهيم على ، البنك الاسـلامى للتنميـة ، جامعة عين شمس ، كليـة الحقوق •

تجـد الدول الأعضاء قـد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادى والذى أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمـل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالى فقـد رأينا البنك الاسلامى كوكالة متخصصة يظهر فى مقدمة الأعمال التى تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أى المؤتمر الاسلامى .

وهكذا وجدنا فكرة البنك فى جـدول أعمال المؤتمر الثانى لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذى انعقد فى كراتشى عام ١٩٧٠ ، وفى جدول أعمـال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم فى بنغازى عام ١٩٧٣ ، وقـد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التى تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربى السعودى بجـدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليبـدأ البنك ممارسة نشاطه فى عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التى لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامى .

٢ ـ أهداف البنـك :

وضعت المـادة الأولى من الاتفاقية هـدف المنظمة وجعلته دعم التنميـة الاقتصادية والتقـدم الاجتماعى لشعوب الدول الأعضـا والمجتمعات الاسـلامية مجتمعة ومنفـردة وفقا لأحكام الشريعـة الاسـلامية .

ونجد فى ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطا له بأهداف منظمة المؤتمـر الاسلامى ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تنظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشـة لشعوب الدول الاسـلامية والى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسـة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادىء والمثل الاسـلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هـذه التنمية هو التعاون المـالى والاقتصادى المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء فى المؤتمر الاسلامى .

اختصاصات وصلاحيات البنــك :

نجــد تنوعا كبيرا فى اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء فى مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها فى مجال الخبرة الفنيــة ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنيــة فى المشروعات •

١ ــ التمــويل والاستثمار :

يقــوم البنك بالمشاركة فى رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية فى الدول الأعضاء كما له أن يســتثمر فى انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض •

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة •

٢ ــ التجارة الخارجية

يقــوم البنك بالمســاعدة فى تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية •

٣ ــ المساعدات الفنيــة :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م٢/٩) كمــا يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين فى مجال التنمية (م ٢/١٠) ، ويقوم باجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المــالية والاقتصادية والمصرفية فى الدول الاسلامية وفقا لأحكام الشريعة •

ويدخل فى هــذا الاختصاص النظــارة على صــناديق الأموال الخاصة التى يساعد على انشــائها وادارتها لأغراض خاصــة من بينها صناديق لمعاونة المجتمعات الاسلامية فى الدول غير الاعضاء •

٣ — أجهزة البنــك :

يتكون الجهــاز الادارى للبنــك من مجلس للمحافظين ومجلس للمديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال البنك •

(أ) مجلس المحافظين :

ويتشــكل من ممثل لكل دولة عضــو يستمر الى أن تنهى الدولة الموفــدة له عضويتها فى المنظمة • ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تعين محافظا واحــدا ومناوبا له لا يكون له حق التصــويت الا اذا غاب المحــافظ •

وتتركز كافــة سلطات البنــك فى مجلس المحافظين ، وان كان له أن يفوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هى ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، ايقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضــه ، ووضع اللوائح والنظم التى تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على ابرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دوليــة أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر وراتب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنــك •

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأى اجتماع بنــاء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين • ويجب على مجلس المديرين أن يدعــو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء فى البنك •

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثى مجموع أصوات الأعضاء •

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظـم التى يضـعها مجلس المحافظين ، ويشـترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية فى الشئون المـالية والاقتصادية ، والا يكونوا أعضاء فى مجلس المحافظين •

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز اعادة انتخابه •

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهـاز التنفيذى للبنك لذلك فهـو الذى يعد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذى يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته •

(جـ) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسـا للبنك بأغلبيـة العـدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثى أصوات جميع الأعضاء ويشترط فى الرئيس :

١ — أن يكون من مواطنى احدى الدول الأعضاء •

٢ — ألا يكون — فى نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا •

٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية •

مدة الرئاسـة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى • ويعفى من منصبه بنفس طريقة تعيينه •

صلاحيات الرئيس :

١ — يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق فى الترجيح عند تساوى الأصوات •

٢— للرئيس الحق فى حضور مجلس المحافظين دون أن يكون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب •

٣ — يمثل الرئيس البنك قانونا فى علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الادارى للبنك •

٤ — يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة•

(د) مقر البنـــك :

مدينة جـــدة ويجوز له أن ينشىء مكاتب أو فروعا فى أى مكان آخـــر •

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاثمنظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشـــأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأنبـــاء الاسلامية (١٩٧٢) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) •

(أ) أهداف المنظمات الثلاث :

وبما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنظمتين الأخرتين فهى تتمثل فى تقوية التعاون بين الأعضاء فى ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمى، وحماية الشخصية الاسلامية

للاذاعات الاسلامية ، وجعل الثقافة الاســلامية محور مناهج التعليم فى جميع مراحله ، فضلا عن دعم الثقافة الاسلامية ضد الغزو الثقافى. وتشــترك منظمة الاذاعات ووكالة الأنبـاء معها فى الاهتمام بالثقــافة الاسلامية فيجعل منظمة الاذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافى الاسلامى وتقرير دعوة التضامن الاسلامى ، أما وكالة الأنبــاء فنجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافى الاسلامى .

وتجعل منظمة الاذاعات من أهدافها فضلا عن ذلك : نشر الدعوة الاسلامية ، ونصرة القضايا الاسلامية وتعريف الشعوب الاســلامية ببعضها البعض . أما وكالة الأنبــاء فهى تضيف الى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الاسلامى ، زيادة تفهم الشعوب الاسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويبقى هدف لمنظمة الاذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الاذاعية والاخبارية والتدريبية وتنسيق الارســال الاذاعى والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الاذاعات الاســلامية فى المحـــافل الدوليــة .

(ب) اجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هــذه الأجهزة فى وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة فى المنظمات الثلاث اذ هى الهيئة العليا فيها .

وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوى ، ومجلس تنفيذى يختلف عدد الأعضــاء فيــه (١٥) فى اليونســكو ، (١١) فى منظمة الاذاعات ، (٧) فى وكالة الأنبــاء .

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الاسلامية يعينه المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجــديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد فى وكالة الأنباء الاسلامية ، أما منظمة اذاعات الدول الاســلامية

فلا يوجد فيها هـذا المنصب وانمـا توجد بهـا أمانة عامة يرأسـها أمين عام •

ويلاحـظ كثرة المنظمـات المتخصصة الاسـلامية وتداخـل الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة ضرورية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعليا حتى الآن •

تم بحمد الله وتوفيقه فى أول يناير ١٩٩٠

المحتويات

القسم الثانى

الكتاب الثالث